



Danielle Annoni  
Juan Auz  
Daniel Barragán  
Luís Roberto Barroso  
Christina Binder  
Valentina Durán Medina  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor  
Soledad García Muñoz  
Natalia Gómez Peña  
Benjamín González Guzmán  
Joel Hernández  
Henry Jiménez Guanipa  
Patricia Madrigal Cordero

# COMENTARIO AL ACUERDO DE ESCAZÚ

## sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe

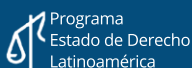
### Editores

Henry Jiménez Guanipa  
Lina Muñoz Ávila  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor

### Coordinadores editoriales:

Miguel Barboza López  
Hartmut Rank

Constance Nalegach  
Marcos Orellana  
Giulia Parola  
Mario Peña Chacón  
Patricia Perrone Campos Mello  
Michel Prieur  
Gloria Amparo Rodríguez  
Andrea Sanhueza  
Tomás Severino  
Daniela Soberón Garreta  
Carlos Trinidad Alvarado  
Claudia Florencia Valls



Danielle Annoni  
Juan Auz  
Daniel Barragán  
Luis Roberto Barroso  
Christina Binder  
Valentina Durán Medina  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Soledad García Muñoz  
Natalia Gómez Peña  
Benjamín González Guzmán  
Joel Hernández  
Henry Jiménez Guanipa  
Patricia Madrigal Cordero

# COMENTARIO AL ACUERDO DE ESCAZÚ

sobre derechos ambientales  
en América Latina y el Caribe

## Editores

Henry Jiménez Guanipa  
Lina Muñoz Ávila  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

## Coordinadores editoriales

Miguel Barboza López  
Hartmut Rank

Constance Nalegach  
Marcos Orellana  
Giulia Parola  
Mario Peña Chacón  
Patricia Perrone Campos Mello  
Michel Prieur  
Gloria Amparo Rodríguez  
Andrea Sanhueza  
Tomás Severino  
Daniela Soberón Garreta  
Carlos Trinidad Alvarado  
Claudia Florencia Valls



Programa  
Estado de Derecho  
Latinoamérica

**@2023 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.**

**KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.**

Klingelhörerstr. 23  
D-10785 Berlín  
República Federal de Alemania  
Tel.: (+49-30) 269 96 453  
Fax: (+49-30) 269 96 555  
www.kas.de

**FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER**

Programa Estado de Derecho para Latinoamérica  
Calle 93b #18-12, Piso 7, Bogotá, Colombia  
Tel.: +601 7430947  
www.kas.de/web/rspla  
Twitter: @KASiusLA  
Facebook: KAS I Programa Estado de Derecho para Latinoamérica

**Editores:**

Henry Jiménez Guanipa  
Lina Muñoz Ávila  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

**Coordinación Editorial:**

Miguel Barboza López  
Hartmut Rank

**Diagramación:**

Marta Rojas

**Cubierta:**

Gloria Diazgranados

**Corrección:**

María José Díaz Granados M.

**Impresión:**

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.S.

ISBN versión impresa: 978-628-95772-1-1

ISBN versión digital: 978-628-95772-3-5

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra y su tratamiento o transmisión por cualquier medio o método sin autorización escrita de la Fundación Konrad Adenauer Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.

## CONTENIDO

<b>Presentación .....</b>	<b>I</b>
<i>Hartmut Rank</i> <i>Miguel Barboza López</i>	
<b>Prefacio .....</b>	<b>V</b>
<i>Marcos Orellana</i>	
<b>Prólogo.....</b>	<b>XI</b>
<i>Ricardo Pérez Manrique</i>	
<b>Semblanza curricular de autores/as y editores/as.....</b>	<b>XIX</b>
<b>Siglas y abreviaturas.....</b>	<b>XXV</b>

### CAPÍTULO INTRODUCTORIO

<b>LOS EFECTOS TRANSFORMADORES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ .....</b>	<b>3</b>
<i>Luis Roberto Barroso, Patricia Perrone Campos Mello</i>	

### ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

<b>PREÁMBULO .....</b>	<b>29</b>
<i>Constance Nalegach</i>	
<b>ARTÍCULO 1.</b>	
<b>OBJETIVO .....</b>	<b>64</b>
<i>Patricia Madrigal Cordero</i>	
<b>ARTÍCULO 2.</b>	
<b>DEFINICIONES.....</b>	<b>80</b>
<i>Valentina Durán Medina, Benjamín González Guzmán</i>	
<b>ARTÍCULO 3.</b>	
<b>PRINCIPIOS.....</b>	<b>112</b>
<i>Gloria Amparo Rodríguez</i>	
<b>ARTÍCULO 4.</b>	
<b>DISPOSICIONES GENERALES .....</b>	<b>140</b>
<i>Mario Peña Chacón</i>	
<b>ARTÍCULO 5.</b>	
<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>156</b>
<i>Daniela Soberón Garreta, Carlos Trinidad Alvarado</i>	

<b>ARTÍCULO 6.</b>	
<b>GENERACIÓN Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>186</b>
<i>Natalia Gómez Peña</i>	
<b>ARTÍCULO 7.</b>	
<b>PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES .....</b>	<b>215</b>
<i>Daniel Barragán, Andrea Sanhueza</i>	
<b>ARTÍCULO 8.</b>	
<b>ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES .....</b>	<b>256</b>
<i>Henry Jiménez Guanipa, Giulia Parola</i>	
<b>ARTÍCULO 9.</b>	
<b>DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES .....</b>	<b>308</b>
<i>Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Joel Hernández</i>	
<b>ARTÍCULO 10.</b>	
<b>FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES .....</b>	<b>325</b>
<i>Soledad García Muñoz, Danielle Annoni</i>	
<b>ARTÍCULO 11.</b>	
<b>COOPERACIÓN .....</b>	<b>363</b>
<i>Tomás Severino</i>	
<b>ARTÍCULO 12.</b>	
<b>CENTRO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>392</b>
<b>ARTÍCULO 13.</b>	
<b>IMPLEMENTACIÓN NACIONAL.....</b>	<b>392</b>
<i>Juan Auz</i>	
<b>ARTÍCULO 14.</b>	
<b>FONDO DE CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS .....</b>	<b>409</b>
<i>Michel Prieur</i>	
<b>ARTÍCULO 15.</b>	
<b>CONFERENCIA DE LAS PARTES .....</b>	<b>420</b>
<b>ARTÍCULO 16.</b>	
<b>DERECHO AL VOTO.....</b>	<b>428</b>
<b>ARTÍCULO 17.</b>	
<b>SECRETARÍA .....</b>	<b>433</b>
<b>ARTÍCULO 18.</b>	
<b>COMITÉ DE APOYO A LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO .....</b>	<b>438</b>
<b>ARTÍCULO 19.</b>	
<b>SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.....</b>	<b>451</b>
<i>Christina Binder</i>	
<b>ARTÍCULO 20.</b>	
<b>ENMIENDAS .....</b>	<b>451</b>
<b>ARTÍCULO 21.</b>	
<b>FIRMA, RATIFICACIÓN, ACEPTACIÓN APROBACIÓN Y ADHESIÓN .....</b>	<b>452</b>

<b>ARTÍCULO 22.</b>	
<b>ENTRADA EN VIGOR .....</b>	<b>475</b>
<i>Claudia Florencia Valls</i>	
<b>ARTÍCULO 23.</b>	
<b>RESERVAS .....</b>	<b>475</b>
<b>ARTÍCULO 24.</b>	
<b>DENUNCIA .....</b>	<b>475</b>
<b>ARTÍCULO 25.</b>	
<b>DEPOSITARIO .....</b>	<b>475</b>
<b>ARTÍCULO 26.</b>	
<b>TEXTOS AUTÉNTICOS .....</b>	<b>476</b>

# PRESENTACIÓN

---

**Hartmut Rank**

Director del Programa

**Miguel Barboza López**

Coordinador de Proyectos y responsable de la coordinación editorial

Los países de América Latina y el Caribe han sido testigos de los fuertes impactos al medio ambiente que han sufrido sus territorios y, con estos, sus ecosistemas, en donde se encuentran sus medios de subsistencia. Estos impactos se deben, en mayor medida, a diversas actividades realizadas por múltiples actores económicos (empresas) en donde ha fallado un adecuado control y fiscalización por parte de los Estados en cuanto a la formulación y ejecución de políticas públicas sólidas y coherentes, que busquen un objetivo principal: preservar el medio ambiente a fin de evitar contribuir a un fenómeno que actualmente se viene recrudeciendo cada vez más: el cambio climático producto de la generación de gases efecto invernadero.

El cambio climático, que no requiere mayor explicación, ha llevado a que los Estados piensen en una transición energética, en donde aparecen los famosos “minerales de transición” como el litio, el cobre, el níquel y las tierras raras, entre otros. Estos minerales pueden contribuir a una transición justa que reemplace, por ejemplo, la quema de combustibles fósiles con el almacenamiento de energía a través de baterías de litio u otros minerales para la movilización de la economía y el desarrollo de actividades cotidianas. No obstante, incluso en la actualidad es importante demandar que esta transición se dé respetando los derechos humanos y, particularmente, los de las personas que viven en dichos territorios en donde se buscan nuevas actividades de explotación.

No es ajeno al conocimiento público que, al hablar de la explotación de minerales, sean o no de transición, así como de cualquier actividad vinculada al medio ambiente, el escenario en general en América Latina y el Caribe no necesariamente ha sido el más favorable. En la actualidad, ambas regiones cuentan con un alto índice de personas defensoras del medio ambiente que han sido criminalizadas (detenidas, intimidadas e incluso asesinadas). La razón principal: la defensa de sus territorios, como es el caso de las personas indígenas, afrodescendientes y campesinas que buscan preservar sus medios naturales de vida.

A esto se suma la débil protección judicial y, con ella, el asegurar adecuadas garantías judiciales para quienes levantan su voz en estos procesos. Existe en Latinoamérica y el Caribe una alta asimetría de información –especialmente en temas ambientales–, en donde las comunidades –que por lo general acuden a la justicia para alzar su voz– tienen menos medios documentales para soportar sus pedidos frente a las empresas o los

Estados que poseen información técnica de primera mano. Si bien esto no aplica en todos los casos, es un parámetro que por lo general se ha evidenciado en estas regiones. Frente a este tema, ya a nivel internacional y nacional se ha hablado de la “inversión de la carga de la prueba” para asegurar que estos desequilibrios se puedan alinear.

Para quienes luchan por la defensa de sus derechos, alzar la voz también es un derecho ineludible que tiene que ser respetado. El no hacerlo implicaría violar el derecho a la libertad de expresión y reunión de las personas afectadas, y, por ende, anular su personalidad jurídica, aspecto este que es inconvencional y, por añadidura, inconstitucional.

Por esta razón, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (mejor conocido como Acuerdo de Escazú) es, indiscutiblemente, un tratado internacional relevante y necesario para combatir las problemáticas detalladas y que se desprenden perfectamente de su título. Combatir la asimetría de información, asegurar la participación pública y el acceso a la justicia, sumado al reconocimiento de la labor de las personas defensoras de derechos humanos, ayuda a eliminar las ambivalencias que se traducen en discriminación, particularmente de aquellos grupos en situación de vulnerabilidad, pero cuyos efectos los sentimos todas las personas que habitamos este planeta.

El Acuerdo de Escazú cada día avanza más y, por ello, es importante partir de reflexiones honestas y plurales sobre lo que se espera que sea su implementación en los países, pero también lo que hay detrás de sus diversos artículos que le dan contenido. Por esta razón, en el año 2022, junto con la doctora Marie-Christine Fuchs, para entonces directora del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la KAS, los profesores Lina Muñoz y Henry Jiménez, y el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, como coeditores, iniciamos una obra colectiva titulada Comentario al Acuerdo de Escazú.

Este Comentario, artículo por artículo –inspirado en la metodología de comentarios a las leyes nacionales alemanas–, busca presentar a cada persona lectora una perspectiva objetiva sobre lo que hay detrás de cada una de las disposiciones del Acuerdo de Escazú. El Comentario cuenta con 17 capítulos escritos por un grupo multidisciplinario selecto y altamente especializado de expertos y expertas tanto latinoamericanos como europeos, provenientes de la academia, la sociedad civil, los Estados y organismos internacionales. Agradecemos así, por esta magnífica contribución, a Luis Roberto Barroso, Patricia Perrone Campos Mello, Constance Nalegach, Patricia Madrigal Cordero, Valentina Durán Medina, Benjamín González Guzmán, Gloria Amparo Rodríguez, Mario Peña Chacón, Daniela Soberón Garreta, Carlos Trinidad Alvarado, Natalia Gómez Peña, Daniel Barragán, Andrea Sanhueza, Henry Jiménez Guanipa, Giulia Parola, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Joel Hernández, Soledad García Muñoz, Danielle Annoni, Tomás Severino, Juan Auz, Michel Prieur, Christina Binder y Claudia Florencia Valls.

Igualmente, quisiéramos agradecer el interés por leer esta obra y realizar un preface y un prólogo, respectivamente, a dos excelentes profesionales muy comprometidos con el tema y cuyos aportes son esenciales para seguir avanzando. De esta forma, un



especial agradecimiento al señor Marcos Orellana, Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y al señor juez Ricardo Pérez Manrique de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Esperamos que esta obra sea un referente regional e internacional para conocer mejor el Acuerdo de Escazú y reflexionar sobre lo que se viene para los Estados de América Latina y el Caribe en su implementación. El Acuerdo implica un desafío grande para los Estados, por lo cual se necesita un conocimiento razonado y claro de este por parte de todas y todos quienes hacemos parte de esta sociedad para apoyar su monitoreo y adecuada ejecución.

Por parte del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la KAS estamos comprometidos en seguir trabajando en el tema a través de nuestras líneas de trabajo sobre empresas y derechos humanos, y el sistema interamericano de derechos humanos, así como en darle una adecuada difusión a esta obra.

## PREFACIO

---

**Marcos Orellana**

Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos  
de Naciones Unidas

Tengo el honor de ofrecer estas palabras a modo de prefacio del *Comentario al Acuerdo de Escazú sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe*. El Comentario es un recurso de gran valor para la acertada interpretación y la plena aplicación del Acuerdo.

Antes de compartirles algunas reflexiones generales sobre el Acuerdo, quisiera empezar mirando hacia atrás en el tiempo y recordar la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, conocida como Río+20 y su proceso preparatorio. En ese proceso tuve la oportunidad de actuar como consejero jurídico de la delegación de Chile. Las reuniones preparatorias tuvieron lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en 2010 y 2011. En 2012, la Conferencia se realizó en Río de Janeiro y entre sus resultados se destacó la firma de la “Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, por diez países de la región.<sup>1</sup> Dicha Declaración marcó el inicio del camino que ha llevado a la región a lo que hoy conocemos como el Acuerdo de Escazú.

La Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 reflejaba el compromiso de los países firmantes de iniciar un proceso de estudio hacia un instrumento regional para reforzar la aplicación de los derechos de acceso contemplados en el Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en la Cumbre de la Tierra en 1992. Dicha Cumbre ofrecía una narrativa conceptual acerca del desarrollo sostenible que proponía reconfigurar la noción de desarrollo como un proceso de diálogo social, fundado en los derechos de acceso a la información, participación y justicia. Sin embargo, 20 años después de la Cumbre de la Tierra, quedaba en evidencia la brecha de implementación que hacía del desarrollo sostenible una promesa incumplida.

Los países firmantes de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 expresaban su voluntad política para avanzar en la implementación de los derechos de acceso bajo una visión común con diversos elementos, los que luego orientarían las negociaciones del Acuerdo de Escazú.

Uno de esos elementos fue la búsqueda de una voz propia para la región de América Latina y el Caribe. Dicha búsqueda empezaba por la definición del marco político de

---

1 ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, A/CONF.216/13, 25 de julio de 2012.

articulación para reforzar la aplicación del Principio 10 en la región. La plataforma política elegida fue la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), creada en febrero de 2010. Esta plataforma se distinguía, por ejemplo, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que incluye a Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

En la búsqueda de esa voz particularmente regional, en las discusiones preliminares y las reuniones preparatorias era frecuente oír metáforas sobre la fusión de las tradiciones culinarias de los países de la región para ilustrar el desafío de construir un acuerdo regional. Más allá de las metáforas, la búsqueda de una voz auténtica, que pudiera reproducir identidad y vocación democrática, y que a su vez pudiera responder a la grave crisis socioambiental, fue una guía constante para los países que convergían en la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10.

La relación entre diagnóstico y soluciones a la problemática socioambiental en América Latina y el Caribe es otro elemento de la visión común de los Estados firmantes de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10. Tanto en las delegaciones de los países como en la sociedad civil había una creciente conciencia acerca de la magnitud de la proliferación de conflictos socioambientales en la región. Había también conciencia acerca de la falta de una aplicación real del paradigma del desarrollo sostenible. Problemas graves como las zonas de sacrificio y la discriminación sistemática de grupos en situación de vulnerabilidad, megaproyectos y macrocontaminantes con serios impactos sobre la salud de las personas y el medio ambiente, además de los modelos de desarrollo que generaban exclusión y degradación ambiental, exigían respuestas urgentes y estructurales. El prospecto de un acuerdo regional ofrecía respuestas, que estaban inspiradas por un enfoque del derecho humano al desarrollo sostenible y, particularmente, por el imperativo de la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano.

El objetivo de la Conferencia de Río+20 de renovar el compromiso político con el desarrollo sostenible también imbuía de textura a la visión de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10. Este objetivo global incluía un enfoque en la así llamada economía verde y en el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible. En la región, ese compromiso político se traducía en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer capacidades, tanto en los estamentos del Estado como en la sociedad civil, y tanto en los marcos normativos como en las capacidades institucionales, para la cabal aplicación de los derechos de acceso. Ese compromiso también reconocía la importancia de la cooperación regional frente a la brecha de implementación y ante los diferentes grados de avance de los países de la región relativos a la aplicación del Principio 10. De tal manera, el proceso hacia el instrumento regional, y luego el acuerdo mismo, fueron desde un inicio concebidos como un medio de aprendizaje y de fortalecimiento de capacidades para todos los países.

Tras la Conferencia de Río+20, en una primera etapa (2012-2014), el proceso se enfocó en estudiar la viabilidad de un instrumento sobre el Principio 10, y, en una segunda etapa (2015-2018), se abrieron las negociaciones formales. En esas etapas tuve la oportunidad de actuar como experto independiente de la Secretaría Técnica que apoyaba el proceso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Ya en el

segundo periodo de sesiones del Comité Preparatorio de Río+20, la Cepal había ofrecido apoyo técnico para la profundización de la aplicación de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. Este apoyo ha resultado ser invaluable para el éxito del proceso, no solo por la gran calidad técnica del equipo de la Cepal, sino además por el compromiso tangible y sostenido de apoyar el proceso de elaboración de un acuerdo robusto y ambicioso, desde su División de Desarrollo Sostenible hasta su Secretaría Ejecutiva y a todo nivel.

Además del rol de la Secretaría Técnica, hay varios elementos que han sido claves en el camino hacia la elaboración del Acuerdo de Escazú.

Hubo países como Chile, Costa Rica y México, entre otros, que asumieron con propiedad el liderazgo del proceso. Desde la primera reunión de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2012, hasta la adopción del Acuerdo de Escazú en San José, Costa Rica, en marzo de 2018, el liderazgo de estos países mantenía claro y firme el rumbo del proceso. En concreto, este liderazgo se traducía en la preparación de las reuniones, las consultas entre países y con la sociedad civil, la facilitación de puentes en la búsqueda de consensos, la apertura constante a nuevos países adherentes, y la difusión de información sobre el proceso y el instrumento.

La participación activa del público en la elaboración del Acuerdo ha sido otro elemento crucial. La segunda reunión de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10, celebrada en Guadalajara, México, en abril de 2013, adoptó un Plan de Acción que comprendía las modalidades para la participación del público en la primera etapa de estudio. Estas modalidades luego fueron la base del involucramiento del público con el Comité de Negociación del Acuerdo, en la segunda etapa de negociaciones formales.

Estas modalidades de participación son significativas porque establecieron un proceso abierto en todas sus instancias. Esta apertura se reflejaba en un mecanismo público para la difusión de información y en el derecho del público a pedir la palabra en cualquier momento del curso de la reunión. En virtud de esto, el intercambio de perspectivas en tiempo real generaba un diálogo activo entre la sociedad civil y las autoridades del Estado. Este diálogo e involucramiento también sentó las bases para la colaboración estrecha entre público y autoridades a nivel interno de los países. Por otra parte, durante el proceso el público eligió seis representantes, los cuales actuaban como voceros en las reuniones. Además, durante las negociaciones, las organizaciones de la sociedad civil se articularon en grupos de trabajo en torno a los pilares del acuerdo, lo cual les permitió hacer propuestas de conceptos y de texto, muchas de las cuales se ven reflejadas en el Acuerdo de Escazú y lo fortalecen.

En lo personal, es altamente gratificante haber tenido la oportunidad de trabajar y colaborar con tan selecto grupo de personas, cuyo compromiso con el derecho al medio ambiente sano y la democracia ambiental contagiaba entusiasmo y transmitía esperanza.

Las características del Acuerdo en su conjunto expresan esa inspiración y compromiso. En cuanto a sus contenidos, el Acuerdo de Escazú sigue el modelo del Convenio de Aarhus, adoptado en Europa en 1998 tras la apertura política que sigue a la caída del

muro de Berlín, para afianzar los derechos de acceso y la democracia ambiental en todo el continente europeo, Este y Oeste. El Convenio de Aarhus cobra especial importancia a efectos de interpretar el Acuerdo de Escazú, al haber sido uno de los instrumentos internacionales que sirvió de insumo a los países de América Latina y el Caribe en las negociaciones del Acuerdo. En algunos aspectos, Escazú sigue un enfoque diferente a Aarhus, por ejemplo, el articulado de las excepciones al derecho de acceso a la información. Pero en aspectos decisivos del vínculo entre derechos humanos y ambiente, como la garantía del derecho a un medio ambiente sano y la protección de los defensores de derechos humanos en materia ambiental, Escazú va más allá de Aarhus. En ese sentido, Escazú es un Aarhus 2.0, que responde a la problemática particular de América Latina y el Caribe.

El Acuerdo de Escazú marca un hito en la profundización del vínculo entre derechos humanos y ambiente, debido a que expresa con fuerza el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, reafirma principios ambientales y de derechos humanos, y articula en detalle los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Además, Escazú reconoce la importancia del trabajo de los defensores ambientales para la democracia y el desarrollo sostenible, y establece garantías para que puedan llevar adelante su trabajo.

De esa manera, el Acuerdo de Escazú fortalece las herramientas jurídicas que son necesarias para avanzar hacia una cultura democrática de respeto e inclusión. Esas herramientas permiten canalizar los debates acerca de la sostenibilidad en espacios que den real cabida y expresión a las plurales voces en la sociedad. Asimismo, los estándares y procedimientos de Escazú permiten empoderar a grupos en situación de vulnerabilidad frente a la contaminación o el extractivismo, como son los pueblos indígenas y afrodescendientes, y las comunidades locales, en la defensa de sus derechos fundamentales. A la vez, el Acuerdo permite fortalecer las capacidades de los órganos del Estado, la sociedad civil y las empresas para responder a los desafíos del desarrollo sostenible. En definitiva, Escazú busca enriquecer la democracia en la región a través de la protección de los derechos ambientales.

A partir de su adopción en 2018, el Acuerdo entró en una etapa crítica de firma y ratificación. Desde mi rol como Relator Especial sobre Tóxicos y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, he tenido la oportunidad de denunciar las campañas de desinformación que han enturbiado el debate público sobre la ratificación del Acuerdo en algunos países de la región, y de remarcar cómo el Acuerdo de Escazú ofrece garantías de buena gobernanza medioambiental y de derechos humanos, además de ser un catalizador del desarrollo sostenible y de la conducta empresarial responsable en la región. A pesar de los desafíos en esta etapa de firma y ratificación, el Acuerdo por fin entró en vigor en abril de 2021 gracias al amplio apoyo de los gobiernos de la región.

Para la implementación del Acuerdo será muy importante su dinamismo y la mirada de futuro que ofrece. El Acuerdo contempla herramientas para hacer frente a los nuevos desarrollos normativos y desafíos ambientales en la región. Esto se aprecia en el rol de los órganos que establece, como son la Conferencia de las Partes y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. Entre las funciones que contemplan las Reglas

de Composición y Funcionamiento de este último órgano, adoptadas en la primera Conferencia de las Partes, celebrada en Santiago (Chile) en abril de 2022, se encuentran la de proporcionar observaciones generales y la de responder consultas sobre la interpretación del Acuerdo. No cabe duda de que los aportes de esta colección serán una herramienta más que útil en el trabajo del Comité.

En definitiva, mientras que la fortaleza del Acuerdo se aprecia en sus disposiciones, su impacto va a depender de su aplicación en los países de la región. Los escritos presentados en esta colección ofrecen un recuento pormenorizado del texto, la historia y el contexto del Acuerdo. Muchos autores del Comentario han participado plenamente en el proceso de construcción del Acuerdo. No me cabe duda de que sus comentarios, además de aportar conceptos, ideas y análisis para fortalecer la aplicación plena del Acuerdo, ayudarán a que nuevas generaciones en la región tomen estas herramientas para la defensa y promoción del derecho a un medio ambiente sano.

# PRÓLOGO

---

**Ricardo Pérez Manrique**

Juez presidente

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es un honor para mí introducir, a través de su prólogo, esta importante publicación académica dirigida a comprender y comentar en profundidad los alcances del Acuerdo de Escazú, un acuerdo sin precedentes para el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional ambiental.

Esta obra, en la que convergen diversos autores y autoras especialistas en la materia, se erige como un texto de lectura obligatoria para aquellas personas interesadas en conocer el Acuerdo de Escazú y difundir sus contenidos en toda la región. Además, se publica en un momento determinante en el que diversos Estados se están sumando a la ratificación internacional de este acuerdo y, consecuentemente, empezarán a aplicarlo dentro de sus legislaciones.

En este marco, nuestra región dio un importante paso para el reconocimiento de estos derechos a través de un instrumento internacional. El 4 de marzo de 2018, los Estados de la región adoptaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (conocido como Acuerdo de Escazú).

Según su artículo 1, el objetivo del Acuerdo es

Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.<sup>1</sup>

El hecho de que los países de la región apostaran por el multilateralismo para el aseguramiento de los derechos de las personas del continente recuerda que la apuesta por los derechos humanos debe ser siempre colectiva. Una vez alcanzados estos derechos,

---

1 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, artículo 1.

corresponde a las personas y a la sociedad en general defenderlos y ejercerlos efectivamente, por los medios que se encuentren a su disposición. Escazú es, precisamente, un medio más con el que cuenta la ciudadanía en América Latina y el Caribe para el ejercicio de sus derechos.

Escazú es un instrumento de referencia regional para la protección y promoción de los derechos de acceso, y, a nivel global, el segundo instrumento relativo a la materia junto con el Convenio de Aarhus. Aunque este último fue motivo de inspiración para nuestra región, y Escazú comparte numerosas similitudes, el Acuerdo es un instrumento a la medida de las necesidades específicas de América Latina y el Caribe, es decir, una respuesta regional a los problemas medioambientales que aún aquejan a sus territorios.

Una de sus características excepcionales es que, además de ser un instrumento para la protección ambiental, es un tratado sobre derechos humanos. Ello es un reflejo de la interdependencia entre ambiente y derechos humanos, y una evidencia de la necesidad de seguir construyendo sinergias entre ambas materias.

Sin embargo, el Acuerdo de Escazú tiene una particularidad que lo distingue de todos los demás instrumentos internacionales sobre la materia: se trata del primer tratado en establecer disposiciones para la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, lo que realiza a través de su artículo 9, el cual establece que los Estados deberán garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos y las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.

Esto guarda consonancia con los pronunciamientos de la Corte IDH respecto de las personas defensoras de derechos humanos. En el Caso Luna López vs. Honduras, la Corte reconoció la existencia de una situación de especial riesgo contra la vida de defensores ambientalistas.<sup>2</sup> Además, la Corte definió la calidad de defensor público, indicando que esta se deriva de la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público.<sup>3</sup>

Esto fue retomado en el Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, donde la Corte destacó la labor realizada por las personas defensoras de derechos humanos, considerándola “fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho”.<sup>4</sup>

Asimismo, el Tribunal consideró que las actividades de promoción y protección de los derechos humanos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la

---

2 Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 2 de septiembre de 2016, interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 317, párr. 21.

3 Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 2 de septiembre de 2016, cit., párr. 122.

4 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 283, párr. 128.



calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente.<sup>5</sup>

Con este tratado, la región podrá hacer frente a uno de sus principales flagelos, no puede olvidarse que Latinoamérica sigue siendo la región más peligrosa para los defensores ambientales,<sup>6</sup> y, en este contexto, las soluciones también tienen que reflejarse en el derecho internacional de los derechos humanos.

En cuanto al acceso a la información, este acuerdo establece importantes estándares que permitirían impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a los datos abiertos por parte de las instancias gubernamentales. De esta forma, el Estado no debe solo asumir un rol pasivo de entrega de la información ambiental en su poder, sino que se dispone que la difusión de la información ambiental debe realizarse de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible, comprensible, periódica, desagregada y descentralizada.<sup>7</sup> Esta obligación cubre a las organizaciones privadas –reciban directa o indirectamente fondos públicos o desempeñen funciones o servicios públicos– e incentiva a que estas emitan informes de sostenibilidad.<sup>8</sup>

En materia de participación pública, el Acuerdo refiere a una participación plena y efectiva,<sup>9</sup> es decir que no basta con el reconocimiento expreso de este derecho, sino que también es necesario que los Estados tomen medidas para que este cumpla con ciertas condiciones. La participación no solo debe garantizarse en torno a los temas ambientales, sino también aquellos que puedan afectar la salud humana. Incluso, para garantizar esta efectividad, el Acuerdo establece la obligación de las autoridades de considerar debidamente las observaciones de quienes participen, y que tales observaciones contribuyan en la toma de decisiones,<sup>10</sup> de manera que la participación no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para canalizar las demandas de la ciudadanía.

Por su parte, en cuanto al acceso a la justicia, el Acuerdo de Escazú hace referencia a la obligación de los Estados de garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.<sup>11</sup> Además, establece que los

---

5 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, cit., párr. 129.

6 En la sentencia Baraona Bray vs. Chile, la Corte reconoció las dificultades asociadas a la defensa del medio ambiente en los países de la región, en las que se observa un número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor. Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile, Sentencia de 24 de noviembre de 2022, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 481.

7 Cepal, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, cit., artículo 6.

8 *Idem*.

9 Cepal, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, cit., artículo 7.

10 *Idem*.

11 Como parámetro de interpretación, es importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que el debido proceso legal "abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial".

Estados deben otorgar una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente,<sup>12</sup> tanto en instancias judiciales como administrativas.

En este contexto, la publicación que tengo el gusto de introducir viene a profundizar la comprensión de este instrumento de avanzada. Las personas autoras que dedicaron sus líneas a este texto son activistas, académicos y académicas de referencia que han aportado no solo en el diseño y la comprensión de los alcances del Acuerdo de Escazú, sino que hoy se dedican a promover su aplicación en toda la región.

Sus aportes permitirán comprender, con mayor profundidad, los alcances y estándares de este tratado, un instrumento que debe nutrirse de los comentarios de grandes juristas y académicos que aporten luces sobre sus disposiciones. Solo de esta forma será posible su implementación y aplicación práctica con arreglo al derecho internacional ambiental y al derecho internacional de los derechos humanos.

Desde la Corte IDH, también se han realizado diversos esfuerzos para reconocer los derechos de acceso en materia ambiental. Ya desde el Caso Claude Reyes contra Chile, cuya sentencia se emitió en el año 2006, la Corte se había pronunciado al respecto. En este caso, el señor Claude Reyes, director ejecutivo de la Fundación Terram, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) información relacionada con un proyecto de industrialización forestal, la cual fue denegada; la Corte IDH reconoció que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.<sup>13</sup>

La Corte emitió la Opinión Consultiva 23/17 sobre “Medio ambiente y derechos humanos”, en la cual reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos estos derechos depende de un medio propicio.

El Tribunal estableció que, además del derecho a un medio ambiente sano, los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de estos derechos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental.

De acuerdo con la Corte, los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas

---

12 Cepal, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, cit., artículo 8.

13 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151, párr. 76.

ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo)<sup>14</sup>. Es sobre estos últimos que versa el Acuerdo de Escazú.

La Corte se pronunció considerando que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente.<sup>15</sup> Además, la Corte reconoció que el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones.<sup>16</sup>

Del mismo modo, el Tribunal estableció que la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente debe realizarse sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.<sup>17</sup>

En el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, la Corte declaró, por unanimidad, que el Estado se abstendrá de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce, sin la previa provisión de información a las comunidades indígenas víctimas, y de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas.<sup>18</sup>

En el Caso Baraona Bray vs. Chile, la Corte IDH desarrolló estándares sobre la base del contenido del Acuerdo de Escazú. En dicho caso, recordó que los estándares internacionales en materia ambiental resaltan la importancia de que los Estados adopten medidas adecuadas y efectivas para proteger los derechos a la libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la información con el fin de garantizar la participación ciudadana en asuntos ambientales, la cual resulta de vital importancia en la materialización y protección del derecho al medio ambiente sano, conforme al Acuerdo de Escazú.<sup>19</sup>

En este caso, la Corte se pronunció afirmando que la calidad de defensor de derechos humanos es independiente de si la defensa se ejerce respecto de los derechos civiles y políticos o de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.<sup>20</sup> Estableció, además, que en esta categoría se incluyen los defensores ambientales, también llamados defensores de derechos humanos ambientales o defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.<sup>21</sup>

14 Corte IDH, Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A, No. 23, párr. 64.

15 *Ibid.*, párr. 225.

16 *Ibid.*, párr. 232.

17 *Ibid.*, párr. 231.

18 Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C, No. 400, párr. 328.

19 Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile, Sentencia de 24 de noviembre de 2022, cit., párr. 126.

20 *Ibid.*, párr. 70.

21 *Ibid.*, párr. 71.

La Corte reiteró que el respeto y la garantía de los derechos de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, además de ser un compromiso adquirido por los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en tanto se trate de personas bajo su jurisdicción, reviste especial importancia pues estos desempeñan una labor “fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho”, y reconoció el deber de los Estados de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función.<sup>22</sup>

Con relación al acceso a la justicia, en este mismo caso la Corte recordó que la efectividad del recurso judicial implica que el análisis por la autoridad competente no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas. Asimismo, consideró que la efectividad de los recursos debe evaluarse en el caso particular, teniendo en cuenta si “existieron vías internas que garantizaran un verdadero acceso a la justicia para reclamar la reparación de la violación.”<sup>23</sup>

La sentencia de este caso es la primera de la Corte en hacer referencia al Acuerdo de Escazú. Este fue un importante paso para la justiciabilidad de este acuerdo en el marco del sistema interamericano, y una medida que sin duda alguna permitirá la aplicación y difusión de sus disposiciones, y el otorgamiento de una cada vez mayor eficacia jurídica a su contenido.

Es menester subrayar que, más allá de los esfuerzos impulsados desde la Corte IDH, todos los jueces y las juezas de América Latina y el Caribe tienen un rol esencial en el cumplimiento efectivo del Acuerdo de Escazú. De cara a esta tarea, es necesario que las autoridades judiciales conozcan los contenidos y alcances del acuerdo, y se familiaricen con su aplicación, para lo cual, esta publicación resulta fundamental.

Es indispensable que jueces y juezas se comprometan e involucren con los contenidos de Escazú, invocando sus principios, estándares y disposiciones en los países y casos en que resulten aplicables.

Escazú no debe ser entendido como un tratado que no aplica a las personas en el orden jurídico interno, sino como un instrumento que conforma el *corpus iuris* con base en el cual se adoptan las decisiones jurisdiccionales.

Para promover y contribuir con esta tarea, el instrumento contará con un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del tratado, cuyos primeros siete integrantes fueron debidamente designados por la Conferencia de las Partes. Los pronunciamientos de este Comité serán, además, un importante insumo para la labor de las personas juzgadoras en toda la región.

El Acuerdo de Escazú es una oportunidad para que se reconozca la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos: tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior, aunado al reconocimiento del

22 *Ibid.*, párr. 79.

23 *Ibid.*, párr. 148.

principio de progresividad de los derechos humanos, el cual prescribe que, en esta materia, la humanidad no puede permitir regresiones.

El objetivo deberá contemplar, siempre, la democracia, uno de los pilares del sistema interamericano que tiene sólidas bases jurídicas en la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana. Destaco especialmente el rol fundamental que en el Estado democrático de derecho tiene el acceso a la justicia, el cual exige que, más allá de las situaciones de vulnerabilidad de algunas personas, el servicio de justicia sea accesible a todas ellas. Una justicia accesible es una justicia sostenible.

El acceso a la información es una piedra angular de la democracia. En tiempos donde la tecnología avanza a pasos agigantados, las reglas del mundo real no pueden dejar de existir en el virtual. Ni tampoco la tecnología puede convertirse en instrumento de represión ni en arma para las violaciones de los derechos humanos, o en instrumento para tergiversar la realidad. Al contrario, los avances tecnológicos deben estar al servicio de la ciudadanía, lo que implica que los Estados mantengan una comunicación activa y fluida, que permita a todas las personas estar al tanto de los asuntos públicos.

El segundo gran pilar es el desarrollo sostenible. Este es un momento en la historia donde el calentamiento global y el cambio climático son una realidad que atenta contra la integridad humana y donde poblaciones enteras tienen que desplazarse por sus efectos. A este escenario deben agregarse, como factores de agravamiento, la pobreza y la desigualdad, que se incrementaron durante la pandemia. Sin embargo, el camino de salida a estas crisis existe.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas es una muestra del funcionamiento y los logros del multilateralismo solidario: fue aprobada por los 193 países integrantes de las Naciones Unidas. En el fondo hay una promesa que interpela el presente: poner fin a la pobreza y no dejar a nadie atrás. Los más vulnerables tienen derecho a que institucionalmente se dediquen todos los esfuerzos y energías para lograr esos objetivos.

Es necesario reafirmar este compromiso, en línea con la histórica decisión de la Asamblea General de la ONU que aseveró que el cambio climático y la degradación ambiental hacen parte de las amenazas más urgentes para el futuro de los seres humanos, y reafirmó que el medio ambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano.

El tercer gran pilar de esta triada son los derechos humanos. En tiempos de crisis constituyen el eje esencial de la acción. Los niveles de violencia y los retrocesos en los derechos laborales de las mujeres, los trabajadores que dejaron sus fuentes de empleo y, por lo tanto, ven en riesgo su propia supervivencia; o los niños y las niñas que no pudieron continuar en las aulas producto de la pandemia, son solo algunos ejemplos. Destaco la especial situación de otros grupos vulnerables como los pueblos indígenas y tribales. Esta crisis afectó a todas las personas que debieron enfrentar fenómenos como la inflación y el desabastecimiento. Sin embargo, la respuesta a estas crisis no puede ser tolerar los retrocesos en los derechos humanos de las personas, ni volver un parámetro tolerable la riesgosa erosión democrática.

Hoy en día, en contextos en que se alzan voces autoritarias, algunos pretenden hacer creer que los derechos humanos son temas propios de la soberanía nacional o de incumbencia del orden interno, y que la protección ambiental es un antónimo de desarrollo. Este tipo de discursos, que pretenden desconocer más de setenta años de evolución del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional ambiental, son altamente nocivos. Nadie puede permanecer indiferente ante los atropellos y abusos contra los derechos humanos sin importar el lugar donde se den, ni tampoco ante la emergencia climática. Es necesario volver a poner los derechos humanos y la protección ambiental en el centro.

La eficacia jurídica del Acuerdo de Escazú depende de la participación de todos los actores en el continente. Los Estados de América Latina y el Caribe deben sumarse a la ratificación del instrumento, de forma que el tratado sea plenamente aplicable en estos territorios. Pero, además, sus disposiciones y principios, aún desconocidos por las comunidades latinoamericanas, deben ser difundidos activamente, a fin de que funcionen como una herramienta disponible para todas las personas en la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El Acuerdo de Escazú debe constituirse en un instrumento vivo, que sea capaz de reflejar las necesidades regionales, pero también un el marco que haga posible las aportaciones del continente a la consolidación de los derechos humanos y el combate a las amenazas ambientales que enfrentamos en nuestra época.

La triple crisis planetaria generada por el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad, requiere de soluciones basadas en los derechos humanos. El Acuerdo de Escazú es, sin duda alguna, un instrumento para lograr este propósito, y este libro constituye una formidable herramienta en esa dirección.

## SEMBLANZA CURRICULAR DE AUTORES/AS Y EDITORES/AS

---

- **DANIELLE ANNONI (BRASIL)**

Magíster en Derecho y Relaciones Internacionales; doctora en Derecho Internacional, Universidad Federal de Santa Catarina (UFSC). Profesora de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos de la Universidad Federal de Paraná (UFPR). Sus líneas de investigación son derechos humanos, conflictos armados, refugiados y migrantes. Actualmente es investigadora del grupo de investigación europeo Desarrollo sostenible, gobernanza mundial y regional, orden internacional y europeo contemporáneo (DSGMROIEC), bajo la coordinación del profesor doctor Valentín Bou, Universidad de Valencia. [danielle.annoni@gmail.com](mailto:danielle.annoni@gmail.com).

- **JUAN AUZ (ECUADOR)**

Abogado, Universidad de las Américas, Quito; maestría en Derecho del Ambiente Global y Cambio Climático, Universidad de Edimburgo; doctorando en el Centro de Derechos Fundamentales de la Hertie School, Berlín; becario de la Fundación Alexander von Humboldt en el Instituto Potsdam para la Investigación del Impacto Climático (PIK). Su investigación gira en torno a la interacción entre los derechos humanos y el cambio climático, con un enfoque en América Latina. Cofundador de Terra Mater, director ejecutivo de la Fundación Pachamama por la defensa de los derechos de los pueblos indígenas amazónicos. [juangauz@gmail.com](mailto:juangauz@gmail.com).

- **MIGUEL BARBOZA LÓPEZ (PERÚ)**

Abogado; magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (LL.M.), Universidad de Notre Dame, Estados Unidos (*Magna Cum Laude*). Coordinador de proyectos en el Programa Estado de Derecho para Latinoamérica con sede en Bogotá (Colombia), donde es responsable de los proyectos sobre empresas y derechos humanos, pueblos indígenas y el sistema interamericano de derechos humanos; representante para Sudamérica del Business and Human Rights Resource Centre de Londres. Antes de incorporarse a la KAS, fue investigador visitante en el Centro de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) en Colombia; abogado en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y abogado de derechos humanos en EarthRights International. [miguel.barboza@kas.de](mailto:miguel.barboza@kas.de).

- **DANIEL BARRAGÁN (ECUADOR)**

Ingeniero comercial; magíster en Responsabilidad Social y Liderazgo Sostenible y en Gobernanza con mención en Desarrollo Sostenible. Director del Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT) de la Universidad Hemisferios; consejero del Consejo Consultivo de Gobierno Abierto del Distrito Metropolitano de Quito; miembro del Equipo Núcleo de Gobierno Abierto en Ecuador; miembro de la Mesa Interinstitucional de Seguimiento de Palma Sostenible y representante alterno de sociedad civil en el Grupo Multipartícipe de Ecuador de la Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas. Anteriormente se desempeñó como director ejecutivo del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental y Cynthia Helms Fellow en el World Resources Institute. [danielb@uhemisferios.edu.ec](mailto:danielb@uhemisferios.edu.ec).

- **LUÍS ROBERTO BARROSO (BRASIL)**

Doctor y Libre-Docente, UERJ; magíster, Yale Law School; Visiting Scholar, Facultad de Derecho de Harvard; Senior Fellow, Harvard Kennedy School. Juez del Supremo Tribunal Federal de Brasil; profesor titular de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (UERJ), y del Centro Universitario de Brasilia (CEUB), Brasil. [gabmlrb@stf.jus.br](mailto:gabmlrb@stf.jus.br).

- **CHRISTINA BINDER (ALEMANIA)**

Profesora-investigadora, Bundeswehr University de Munich y Universidad de Viena. Miembro de la Junta Ejecutiva y vicepresidenta de la Sociedad Europea de Derecho Internacional; miembro de la Junta Ejecutiva del Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización (EIUC); miembro de los comités de ILA sobre la Implementación de los Derechos de los Pueblos Indígenas, Derechos Humanos en Tiempos de Emergencia y Feminismo y Derecho Internacional. [c.binder@unibw.de](mailto:c.binder@unibw.de).

- **VALENTINA DURÁN MEDINA (CHILE)**

Abogada y académica, Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Directora ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental. Autora de varias publicaciones, ha sido expositora en seminarios, congresos y encuentros nacionales y extranjeros en las áreas de derecho ambiental, recursos naturales y sostenibilidad. Integró la Comisión Nacional del Litio en 2014. Consejera del Centro para el Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible (CISDL); integra la Comisión de Medio Ambiente del Colegio de Abogados de Chile; directora de la Fundación Espacio Público, y de Comunidad Mujer. [vduran@derecho.uchile.cl](mailto:vduran@derecho.uchile.cl).

- **EDUARDO FERRER MAC-GREGOR (MÉXICO)**

Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el periodo 2013-2018, reelecto para un segundo mandato de 2019 a 2024, habiendo sido presidente. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor de la Facultad de Derecho en la misma universidad; profesor visitante en la Universidad Complutense de Madrid. [eduardoferrer@corteidh.or.cr](mailto:eduardoferrer@corteidh.or.cr).



- **SOLEDAD GARCÍA MUÑOZ (ARGENTINA)**

Abogada, amplia experiencia de litigio nacional e internacional; diplomada en Estudios Avanzados en Derechos Humanos, Universidad Carlos III de Madrid. Fue presidenta de Amnistía Internacional (AI) Argentina, vicepresidenta del Comité Ejecutivo Internacional de AI y presidenta de su Grupo de Trabajo sobre Género y Diversidad. Desde 2009 hasta su incorporación a la CIDH, se desempeñó como representante para Suramérica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. En 2017 asumió el cargo de Relatora Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca), siendo la primera titular del mandato. [sgarciamunoz@oas.org](mailto:sgarciamunoz@oas.org).

- **NATALIA GÓMEZ PEÑA (COLOMBIA)**

LL.M. en Estudios Jurídicos Internacionales con especialización en Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Ambiental Internacional de la American University Washington College of Law. Representante electa del público en el Acuerdo de Escazú; analista de cambio climático en Earthrights International. Dirigió la defensa de Civicus en torno al espacio cívico en América Latina y los derechos ambientales; coordinadora del programa de democracia ambiental en la Asociación Ambiente y Sociedad, una ONG colombiana de derechos humanos y medio ambiente. Trabajó con RFK Human Rights y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington, DC. [natalia@earthrights.org](mailto:natalia@earthrights.org).

- **BENJAMÍN GONZÁLEZ GUZMÁN (CHILE)**

Abogado, Universidad de Chile. Asistente de investigación del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile; coordinador ejecutivo del Observatorio Constitucional Ambiental de la misma Universidad. [benjamin.gonzalez.g@derecho.uchile.cl](mailto:benjamin.gonzalez.g@derecho.uchile.cl).

- **JOEL HERNÁNDEZ (MÉXICO)**

Licenciado en Derecho, UNAM; magíster en Derecho Internacional (LL.M.), New York University School of Law. Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el periodo 2018-2021, reelecto para un segundo mandato de 2022 a 2025, habiendo sido presidente; miembro del Comité Jurídico Interamericano de 2015 a 2018. [jhernandez@oas.org](mailto:jhernandez@oas.org).

- **HENRY JIMÉNEZ GUANIPA (VENEZUELA)**

Abogado, especialista en Ciencias Penales y Criminológicas, Universidad Católica Andrés Bello; máster en Derecho, Universidad de Heidelberg; doctor en Derecho, Universidad Ruhr Bochum de Alemania. Ha sido profesor y conferencista invitado en universidades e instituciones europeas y latinoamericanas, e investigador visitante del Instituto de Energía y Minas de la Universidad de Bochum y del Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional. Promotor y cofundador de la Red Internacional sobre Cambio Climático, Energía y Derechos Humanos (Ricedh), del Coloquio Iberoamericano del MPIL; miembro de la firma de abogados WIRTH Rechtsanwälten en Alemania y de la firma Ollarves y Asociados en Venezuela. [henryjimenezguanipa@gmail.com](mailto:henryjimenezguanipa@gmail.com).

- **PATRICIA MADRIGAL CORDERO (COSTA RICA)**

Abogada; especialista en Derecho Internacional Público, Universidad de Costa Rica; estudios de doctorado en Derecho Ambiental, Universidad de Alicante, España; especialista en Derechos Humanos y Ambiente. Docente y miembro de organizaciones no gubernamentales; viceministra de Ambiente de la República de Costa Rica, 2014-2018, y negociadora del Acuerdo de Escazú. [pmadrigalcordero@gmail.com](mailto:pmadrigalcordero@gmail.com).

- **LINA MUÑOZ ÁVILA (COLOMBIA)**

Abogada; especialista en Derecho Constitucional; magíster en Derecho y Economía del Cambio Climático; doctora en Derecho (*Summa Cum Laude*). Directora de la especialización y de la maestría en Derecho y Gestión Ambiental; asesora de la clínica jurídica Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario en Bogotá, en donde se desempeña como profesora de tiempo completo. Ha sido investigadora posdoctoral del Instituto Max Planck para el Derecho Público Comparado y el Derecho Internacional (Heidelberg, Alemania). [lina.munoz@urosario.edu.co](mailto:lina.munoz@urosario.edu.co).

- **CONSTANCE NALEGACH (CHILE)**

Abogada y magíster en Derecho Público, Pontificia Universidad Católica de Chile; magíster en Derechos Humanos, Universidad de La Plata. Fue la negociadora principal de Chile en el Acuerdo de Escazú. Se ha desempeñado como representante de Chile ante foros de Naciones Unidas, como la Convención de Cambio Climático y ante la OCDE. Fue jefa de Gabinete del Ministerio de Bienes Nacionales y de Medio Ambiente. Ha trabajado como consultora para organismos internacionales e imparte clases de Derecho Internacional Ambiental. Actualmente es la jefa de la Oficina de Asuntos Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente de Chile. [cnalegach@gmail.com](mailto:cnalegach@gmail.com).

- **MARCOS ORELLANA (CHILE)**

Experto en Derecho Internacional y en Derechos Humanos y el Medio Ambiente. Su experiencia como asesor jurídico incluye el trabajo que ha realizado para distintos organismos de las Naciones Unidas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales, entre otros sobre cuestiones relativas a los desechos y las sustancias químicas en las convenciones de Basilea y Minamata, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Consejo de Derechos Humanos. Actualmente es Relator Especial sobre Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos de la ONU. [morellana@law.gwu.edu](mailto:morellana@law.gwu.edu).

- **GIULIA PAROLA (ITALIA)**

Posdoctora en Derecho Ambiental, UFF, Río de Janeiro; doctora en Derecho, Universidad Paris V, René Descartes, Francia, y Università degli Studi di Torino (Italia); LL.M. en Derecho Internacional del Medio Ambiente, University of Iceland (Islandia); magíster en Derecho, Università degli Studi di Torino (Italia). Profesora visitante extranjera de la Unirio. [giuliaparola.law@gmail.com](mailto:giuliaparola.law@gmail.com).

- **MARIO PEÑA CHACÓN (COSTA RICA)**  
 Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma de Centroamérica; magíster en Legislación Ambiental, Universidad para la Cooperación Internacional. Abogado litigante, investigador y consultor senior del sistema de Naciones Unidas (PNUD, PNUMA, FAO, Cepal, Unesco), entidades multilaterales (BID y BCIE), organismos paraestatales (IUCN), agencias de cooperación (GIZ, Aecid, Danida, JICA, Usaid, AFD) y organizaciones no gubernamentales. Profesor del posgrado en Derecho del Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica y de su Facultad de Derecho; coordinador de la maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. [mariopenachacon@gmail.com](mailto:mariopenachacon@gmail.com).
- **PATRÍCIA PERRONE CAMPOS MELLO (BRASIL)**  
 Doctora y magíster en Derecho Público, UERJ; Visiting Scholar, Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y de Derecho Internacional, Heidelberg (Alemania). Profesora titular del CEUB, Brasilia (Brasil); asistente de juez del Supremo Tribunal Federal de Brasil (*judicial law clerk*); procuradora del Estado de Río de Janeiro (Brasil). [pcamposmello@uol.com.br](mailto:pcamposmello@uol.com.br).
- **MICHEL PRIEUR (FRANCIA)**  
 Doctor en Derecho (París); diploma del Instituto de Estudios Internacionales (París); Institut d'études politiques de París (IEP); licencia en Derecho (París). Profesor emérito, Universidad de Limoges; doctor *honoris causa* en diversas universidades de Europa y Argentina (Universidad de Zaragoza, Universidad Ecológica de Bucarest, Universidad de Sherbrooke, Universidad Nacional del Litoral, Universidad de Buenos Aires). Desde el año 2000 es director científico del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Derecho Ambiental, de la Planificación y del Urbanismo (Crideau) de la Universidad de Limoges; presidente del Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (Cidce); experto para la Unión Europea, el Consejo de Europa, FAO, Pnuma y el Banco Mundial. [michel.prieur@unilim.fr](mailto:michel.prieur@unilim.fr).
- **HARTMUT RANK (ALEMANIA)**  
 Abogado; estudió Derecho en Leipzig, San Petersburgo, Potsdam y Londres, y Economía en Liverpool. Director del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer. Ha sido jefe del Programa de Estado de Derecho en América Latina desde 2021. De 2017 a 2021 fue jefe del Programa en el sudeste de Europa; de 2014 a 2017 fue adscrito por el Ministerio Federal de Asuntos Exteriores a la Misión de la OSCE en la República de Moldova, además de trabajar para GIZ en Ucrania y como abogado en Alemania y Ucrania. Mediador de negocios y traductor público de ucraniano y ruso. [hartmut.rank@kas.de](mailto:hartmut.rank@kas.de).
- **GLORIA AMPARO RODRÍGUEZ (COLOMBIA)**  
 Especialización en Derecho Ambiental, Universidad del Rosario; magíster en Medio Ambiente y Desarrollo con énfasis en Gestión Ambiental, Universidad Nacional de Colombia; doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Públicas, Universidad Externado de Colombia. Profesora, Facultad de Jurisprudencia, Universidad

del Rosario; magistrada de la Jurisdicción Especial para la Paz. [gloria.rodriguez@urosario.edu.co](mailto:gloria.rodriguez@urosario.edu.co).

- **ANDREA SANHUEZA (CHILE)**

Asistente social; magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente; magíster en Ciencia Política. Fue representante electa del público para el Acuerdo de Escazú (2015-2022); directora de la organización no gubernamental Espacio Público; experta en gobierno abierto y en participación ciudadana. [andreasanhuezae@gmail.com](mailto:andreasanhuezae@gmail.com).

- **TOMÁS SEVERINO (MÉXICO)**

Licenciado en Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Centro América; posgrado en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM; diplomado en Gestión Ambiental, CEJA/Universidad Alliance. Director de Cultura Ecológica, A.C.; representante alterno del público en el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, 2015-2022. [tseverino@culturaecologica.org.mx](mailto:tseverino@culturaecologica.org.mx).

- **DANIELA SOBERÓN GARRETA (PERÚ)**

Abogada, Universidad del Pacífico (Perú); especialista en Energías Renovables, Universidad de Earth (Costa Rica) y The Renewables Academy AG (Renac); especialista en Migración y Cambio Climático, Municipalidad Metropolitana de Lima. Cuenta con experiencia en el desarrollo de políticas públicas en cambio climático y conservación de la biodiversidad, bajo el respeto de los estándares internacionales de derechos humanos. Cofundadora y exdirectora ejecutiva (2019-2022) del Instituto Políticas Climáticas (IPC). [d.soberongarreta@alum.up.edu.pe](mailto:d.soberongarreta@alum.up.edu.pe).

- **CARLOS TRINIDAD ALVARADO (PERÚ)**

Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Investigador asociado al Instituto de Políticas Climáticas (IPC); profesor adjunto de Derecho Ecológico y Medio Ambiente, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Actualmente se desempeña como LatAm Senior Sourcing Specialist en South Pole. [ctrinidad@politicasclimaticas.com](mailto:ctrinidad@politicasclimaticas.com).

- **CLAUDIA FLORENCIA VALLS (ARGENTINA)**

Doctora en Derecho. Profesora de grado y posgrado, UBA, Régimen Jurídico de los Recursos Naturales y Derecho Ambiental; profesora titular de Derecho Ambiental, Instituto Universitario de la Policía Federal Argentina; profesora titular de doctorado, Universidad del Museo Social Argentino. Fue profesora en Pace University, New York (USA). Dicta cursos de Derecho Ambiental para la UNAM. Realizó estudios y dictó cursos en la República Argentina, Estados Unidos, Francia, Japón y Malasia. Investigadora de la UBA desde 1992. Premio a la Producción Científica y Tecnológica de la UBA 1994. Asesoró a organismos públicos y privados, nacionales, provinciales y extranjeros, en particular al Consejo Federal de Inversiones, Ministerio del Interior y Senado de la provincia de Buenos Aires, PNUD, Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata (CIC), Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. [vallscf@gmail.com](mailto:vallscf@gmail.com).

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

---

### A

**AC** - **Acuerdo de Escazú**. Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Adoptado en Escazú, Costa Rica en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, el 4 de marzo de 2018. Entró en vigor el 22 de abril de 2021.

**ACNUDH** - **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos**. Creado el 20 de diciembre de 1993 en Nueva York, Estados Unidos, está compuesto por expertos en derechos humanos. Su función es promover y proteger los derechos humanos a nivel global.

**AFD** - **Agencia Francesa de Desarrollo**. Creada en Francia en 1941, está compuesta por un director general y un consejo de administración. Su función principal es financiar y apoyar proyectos de surgimiento en países en desarrollo y emergentes. Entró en vigor en 1998.

**AIEA** - **Agencia Internacional de Energía Atómica**. Adoptada en Viena (Austria), el 29 de julio de 1957.

**AP** - **Acuerdo de París**. Adoptado en París (Francia), el 12 de diciembre de 2015 durante la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP21). Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

### C

**CDB** - **Convenio de Diversidad Biológica**. Adoptado en Río de Janeiro (Brasil), en la Cumbre de la Tierra el 5 de junio de 1992. Entró en vigor el 29 de diciembre de 1993.

**CCRC** - **Corte Constitucional República de Colombia**. Máxima autoridad judicial encargada de velar por la supremacía de la Constitución en Colombia.

**Cedaw** - **Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer**. Adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

**Cepal** - **Comisión Económica para América Latina y el Caribe**. Creada como una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas en 1948.

**CEPE** - **Comisión Económica para Europa**. Creada como una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas en 1947. Su principal objetivo es promover la integración económica paneuropea.

**Cites** - **Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres**. Adoptada en Washington D.C. el 3 de marzo de 1973. Entró en vigor el 1 de julio de 1975.

**CMCC - Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.** Adoptada en Nueva York (Estados Unidos), el 9 de marzo de 1992. Entró en vigor el 21 de marzo de 1994.

**Corte IDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos.** Corte permanente regional y un órgano judicial autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Fue establecida en 1979 para interpretar y determinar violaciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), la cual es su instrumento constitutivo. Está integrada por siete jueces que se desempeñan en forma personal. Tiene dos funciones: contenciosa y consultiva; en forma conjunta con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), es una institución del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Su sede es en San José, Costa Rica.

**CVDT - Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.** Adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados el 22 de mayo de 1969. Entró en vigor el 27 de enero de 1980.

## D

**DUDH - Declaración Universal de los Derechos Humanos.** Aprobada mediante Resolución 217ª (III) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984.

## E

**Ecosoc - Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.** Uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas. Se encarga de coordinar políticas económicas, sociales y ambientales a nivel internacional.

## F

**FAO - Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.** Uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas. Se encarga de realizar proyectos para erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Fue establecida el 16 de octubre de 1945.

**FIAPP - Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.** Organización que promueve la formación, investigación y cooperación en el ámbito de la administración y las políticas públicas en Iberoamérica.

**FMAM - Fondo para el Medio Ambiente Mundial.** Adoptado en Ginebra, Suiza en 1991 como un mecanismo financiero para apoyar proyectos y programas relacionados con la protección del medio ambiente global.

## I

**ICCWC - Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre.** Asociación de organizaciones internacionales que trabaja en conjunto para prevenir y combatir delitos relacionados con la fauna silvestre.

**IDH - Índice de Desarrollo Humano.**

**Interpol - Organización Internacional de Policía Criminal.** Adoptada en Viena (Austria) en 1923 durante la Primera Conferencia Internacional de Policía Criminal.

## O

**OEA - Organización de los Estados Americanos.** Organismo regional creado en 1984 con el objetivo de lograr en sus Estados miembros “un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial

y su independencia”, esto de conformidad con el artículo 1 de la Carta de la OEA. Sus principales pilares son la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. La OEA reúne a 35 Estados de las Américas, y construye el principal foro gubernamental, político, jurídico y social del hemisferio.

**OIT - Organización Internacional del Trabajo.** Fundada en 1919, y en 1946 se convirtió en la primera agencia de la Organización de las Naciones Unidas. Tiene un carácter tripartito, reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros a fin de establecer normas de trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de mujeres y hombres.

**OMS - Organización Mundial de la Salud.** Organismo de las Naciones Unidas (ONU) especializado en gestiones políticas de prevención, promoción e intervención de la salud a nivel mundial. La primera reunión de esta organización tuvo lugar en Ginebra en 1948.

**ONU - Organización de las Naciones Unidas.** Organización global establecida en 1945, cuyos objetivos son el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, fomentar las relaciones de amistad entre las naciones, la cooperación internacional en la solución de los problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y ser un foro global para la consecución de dichos fines. Tiene seis órganos principales (la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo de Administración Fiduciaria, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y el Secretariado), así como diversas agencias especializadas. Hoy en día cuenta con 193 Estados miembros.

## P

**PIDCP - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.** Adoptado por Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1966; entrada en vigor el 3 de enero de 1976.

**Protocolo de San Salvador - Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Adoptado por resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en San Salvador (El Salvador), el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

**PNUMA - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.** Adoptado en Estocolmo (Suecia) en 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas.

## S

**SEDH - Sistema europeo de derechos humanos.** Conjunto de instrumentos e instituciones establecidos en el marco de la Unión Europea para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en el continente europeo.

**SIDH - Sistema interamericano de derechos humanos.** Conjunto de instrumentos e instituciones establecidos en el marco de la Organización de los Estados Americanos para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos en el continente americano.

## T

**TEDH - Tribunal Europeo de Derechos Humanos.** Corte internacional permanente establecida en 1959. Su función es interpretar y determinar las violaciones de los derechos establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Tiene dos funciones: contenciosa y consultiva. Está integrado por 47 jueces que se desempeñan de forma personal. Su sede es en Estrasburgo (Francia).

## **U**

**UE - Unión Europea.** Adoptada en el Tratado de Maastricht, el 7 de febrero de 1992. Tiene como objetivo promover la paz, la estabilidad y el bienestar económico en Europa. Entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

**Unicef - Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.** Adoptado en Nueva York (Estados Unidos) durante la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946.

**UNODC - Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.** Adoptada en Viena (Austria), en 1997.



# **CAPÍTULO INTRODUCTORIO**

# LOS EFECTOS TRANSFORMADORES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

---

Luís Roberto Barroso

Patrícia Perrone Campos Mello

## 1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe,<sup>1</sup> Acuerdo de Escazú, es el primer instrumento internacional vinculante de la región en materia ambiental. Es, también, el primer tratado del mundo que crea reglas de protección para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Sin embargo, no establece normas de derecho sustantivo; busca la tutela ambiental a través de normas procedimentales. El Acuerdo parte de la comprensión de que existe un déficit considerable en la implementación concreta de las normas sustantivas. Así, más que pensar en criterios de protección del medio ambiente, el instrumento busca instituir mecanismos para asegurar la efectividad de tal protección. Dichos instrumentos son la promoción de la democracia ambiental y de la institucionalidad multinivel.

Con respecto a la democracia ambiental, la norma asegura un conjunto de derechos procedimentales denominados derechos de acceso, es decir, los derechos a la información, a la participación ciudadana y de acceso a la justicia en temas ambientales. Apuesta por el derecho a la información como elemento esencial para que la sociedad civil pueda movilizarse, ejercer control sobre los actos del poder público, monitorear el funcionamiento de emprendimientos privados y participar en los procesos de toma de decisiones sobre el asunto. Reconoce la participación como una forma de ampliar la información sobre los impactos ambientales, así como un instrumento para reducir los conflictos, ya que permite la incorporación de diferentes demandas sociales y la expresión de divergencias. Por último, identifica el derecho de acceso a la justicia como fundamental para asegurar el respeto de los referidos derechos procedimentales y, también, de las normas sustantivas en materia ambiental. Busca, por tanto, promover la rendición de cuentas democrática (*accountability*) y el control de los actos del poder público por parte de los ciudadanos.

En cuanto a la denominada institucionalidad multinivel, el acuerdo prevé el intercambio de saberes y conocimientos entre sus Estados parte y una institucionalidad que

---

1 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf). El acuerdo obtuvo las ratificaciones necesarias el 22 de enero de 2021 y entró en vigor el 22 de abril de 2021, Día Internacional de la Madre Tierra.

incluye la actuación de organismos nacionales e internacionales. Así, establece una dinámica dialógica a través de la cual, distintas instancias podrán intercambiar experiencias y buscar formular estándares comunes. Además, la institucionalidad multinivel involucra igualmente a la comunidad internacional en el monitoreo de lo que sucede en cada país, y puede ser un factor de presión relevante para la efectiva implementación del instrumento.

De esta forma, la entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú tiene un potencial transformador indiscutible. Ese es el argumento central de este trabajo, es decir, la cuestión principal que pretendemos abordar. Las normas procedimentales y la institucionalidad previstas en el tratado son, por un lado, producto de los instrumentos que lo precedieron y del desarrollo progresivo del derecho internacional en la materia. Por otro, tendrán un efecto transformador sobre los derechos nacionales, sobre estándares regionales y sobre nuevos estándares universales de protección. Tal efecto no se limita solo a los Estados que ratificaron el documento, se extenderá, en mayor o menor medida, también a aquellos que no lo han ratificado.

Denominamos “efecto transformador”, en sentido amplio, a la capacidad del instrumento de modificar y alterar los diferentes ordenamientos jurídicos. Así, se puede pensar en efectos transformadores *fuertes*, que surgen del potencial normativo de una norma internacional vinculante para los Estados que la ratificaron. Pero también se puede aludir a efectos transformadores *blandos* para indicar el uso de la norma internacional como criterio hermenéutico y como estándar para el desarrollo progresivo del derecho internacional y del derecho nacional, incluso en el caso de países que no son parte del tratado. Esa última idea se irá profundizando a lo largo del trabajo.

Con el objetivo de comprobar estas afirmaciones, el artículo examinará los principales antecedentes normativos y jurisprudenciales del Acuerdo de Escazú. Presentará un panorama general del mismo, explicando sus innovaciones más relevantes para los ordenamientos sobre los que incidirá. Abordará los mecanismos a través de los cuales se expandirán los efectos transformadores del instrumento, incluso para los países que no lo han ratificado. Al final, en las conclusiones señalarán las principales consideraciones sobre tales efectos transformadores.

## 2. ANTECEDENTES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

### 2.1. Antecedentes normativos

El Acuerdo de Escazú es el resultado de la combinación de dos conjuntos de normas.<sup>2</sup> El primero está relacionado con el derecho internacional de los derechos humanos, en cuyo ámbito se destaca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), de 1966, reconocido como un importante marco universal para la afirmación de los derechos a la

2 A continuación, en el texto principal, enumeramos algunos instrumentos internacionales que consideramos clave para entender el desarrollo progresivo del derecho internacional que condujo al Acuerdo de Escazú. Sin embargo, no se trata de una lista exhaustiva de dichos instrumentos, tampoco ella se limita a las normas invocadas en su preámbulo, sino que reúne a aquellas que consideramos más relevantes para la comprensión de las ideas de este artículo.

información y a la participación en los asuntos públicos.<sup>3</sup> A nivel regional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), de 1969, que garantiza la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas,<sup>4</sup> así como el derecho a la defensa, a un juez competente, independiente e imparcial, y el derecho a la revisión de la sentencia por un juez superior.<sup>5</sup>

El segundo conjunto de normas se refiere al derecho internacional ambiental. En este sentido, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo), de 1972, es considerada el principal instrumento a partir del cual se desarrolló el derecho ambiental moderno, reconociendo la relación entre la protección al medio ambiente equilibrado, el disfrute de los demás derechos humanos y el desarrollo económico.<sup>6</sup> A nivel regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”), de 1988, estableció el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, a contar con servicios públicos básicos, así como el deber de los Estados parte de protegerlo, preservarlo y mejorarlo.<sup>7</sup>

El primer documento internacional que mencionó los derechos de acceso, con una formulación procedimental similar a la del Acuerdo de Escazú en materia ambiental, fue la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de 1992. Esta declaración abordó el desarrollo sostenible, ratificó los principios de la Declaración de Estocolmo y afirmó categóricamente, en su Principio 10, que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales es garantizar los derechos a la información y a la participación de los ciudadanos en la materia, así como proporcionarles acceso a los procedimientos judiciales y administrativos necesarios.<sup>8</sup>

3 ONU, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, artículo 19 (derecho a la información) y artículo 25 (derecho a la participación), adoptado el 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

4 OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Pacto de San José), adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica, artículo 13.1. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).

5 *Ibid.*, artículo 8.

6 ONU, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, adoptada el 16 de junio de 1972 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Principios 1 y 2. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

7 OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), adoptado el 17 de noviembre de 1988 en San Salvador, El Salvador. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>. Además, según la jurisprudencia de la Corte IDH, el derecho a un medio ambiente sano integra el artículo 26 de la CADH, que trata del desarrollo progresivo en temas de derechos sociales, económicos y culturales.

8 ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, adoptada el 3-14 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 10. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>. Sin embargo, es importante tener en cuenta que el derecho a la participación ciudadana en asuntos ambientales fue mencionado, por primera vez, en la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982. Véase ONU, Resolución 37/7 (Carta Mundial de la Naturaleza), adoptada el 28 de octubre de 1982, párrs. 16 y 23. [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20CartaMundialdeLaNaturaleza.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20CartaMundialdeLaNaturaleza.pdf).

En 1998 se adoptó el primer tratado internacional sobre los derechos de acceso en materia ambiental, conocido como Convenio de Aarhus,<sup>9</sup> ratificado por países de Europa y Asia Central. En líneas generales, el Convenio se estructuró en torno a los mismos ejes procedimentales que serían adoptados por el Acuerdo de Escazú: los derechos a la información, participación y acceso a la justicia. Los Estados parte del Convenio, en su primera reunión en 2002, también establecieron un Comité de Cumplimiento, consultivo y no judicial, al que atribuyeron la facultad de monitorear la implementación del instrumento y hacer recomendaciones, previendo que recibiría, incluso, peticiones del público en general.<sup>10</sup> Con ello se produjo una institucionalidad multinivel que, en la práctica, contempló el diálogo entre organismos internacionales, regionales europeos y nacionales de los diferentes países que lo ratificaron, e incluso susceptible de acciones por parte de la sociedad civil. Correspondió no solo a los órganos objeto del Convenio, sino a los órganos de la Unión Europea y a los Estados la interpretación e implementación del documento.<sup>11</sup>

Con el tiempo, el Convenio de Aarhus se transformó en un instrumento muy influyente y contribuyó significativamente a elevar los estándares de información y participación en materia ambiental a nivel nacional e internacional.<sup>12</sup> Fue, en este sentido, la principal inspiración para la adopción del Acuerdo de Escazú, y un importante impulso para la consolidación de los derechos de acceso en el derecho internacional.<sup>13</sup>

En 2012 se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en la que se adoptó el documento *El futuro que queremos*, donde se reiteró la importancia de los derechos de acceso en materia ambiental para la promoción de un desarrollo sostenible.<sup>14</sup> En esa misma conferencia, Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay emitieron una declaración en la que expresaron su intención de evaluar la adopción de un instrumento regional de

9 Unece, *Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (Convención de Aarhus)*, adoptado en 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca. Entró en vigencia el 30 de octubre de 2001 y se aplica a países de Europa y Asia Central. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aahrus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aahrus.pdf).

10 Unece, *Meeting of the Parties to the Decision I/7 of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. Report of the First Meeting of the Parties, Decision I/7 – Review of Compliance, adoptado el 21-23 de octubre de 2002, párrs. 13-14 (sobre las funciones del Comité) y 18-24 (sobre comunicaciones por el público). <https://digitallibrary.un.org/record/521225> (documento disponible solo en inglés).

11 Unece, Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Protocolo de Kiev), adoptado el 21 de mayo de 2003. En 2003, los Estados parte también aprobaron el Protocolo de Kiev, el primer instrumento internacional vinculante que estableció un sistema de registro para la emisión y transferencia de contaminantes, con el fin de garantizar el control público del desempeño de las empresas y el desarrollo sostenible. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13-a&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&clang=en).

12 K. Sommermann, "Transformative effects of the Aarhus Convention in Europe", *ZaöRV*, vol. 77, 2017, pp. 322-323.

13 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Directrices de Bali, adoptadas en febrero de 2020. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1\\_pnuma\\_directrices\\_de\\_bali.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1_pnuma_directrices_de_bali.pdf).

14 ONU, *El futuro que queremos*. Documento final adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), 20-22 junio de 2012. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>.

promoción de los derechos de acceso en materia ambiental, aplicable a América Latina y el Caribe.<sup>15</sup> Para ello se comprometieron a elaborar e implementar un Plan de Acción 2012-2014 y solicitaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) un estudio sobre la situación, mejores prácticas y necesidades al respecto en la región.

En 2014 comenzaron las negociaciones para el Acuerdo de Escazú. En septiembre de 2015, la Asamblea General de la ONU publicó una resolución conocida como “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, cuyo objetivo 16 establece, en línea con los derechos de acceso en materia ambiental, la búsqueda del desarrollo sostenible, a través de instituciones inclusivas, eficaces y que rindan cuentas, así como la garantía de los derechos a la información, a la participación, al acceso a la justicia, la promoción del Estado de derecho, el fortalecimiento de las instituciones, así como el combate a la corrupción y a la violencia en todo el mundo.<sup>16</sup>

En 2018 se completó el proceso de elaboración del Acuerdo de Escazú.<sup>17</sup> Los países de América Latina no se adhirieron a la Convención de Aarhus de 1998, aunque podrían haberlo hecho.<sup>18</sup> Sin embargo, los efectos transformadores de esa Convención a lo largo del tiempo, así como la reiteración y consolidación de tales derechos en nuevas declaraciones y resoluciones internacionales, fueron elementos esenciales para llegar al Acuerdo de Escazú, veinte años después. En ese sentido, es necesario reconocer que el Acuerdo de Escazú es, de alguna forma, producto de los efectos transformadores –incluso los blandos– del Convenio de Aarhus.<sup>19</sup>

15 ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, A/CONF.216/13, 25 de julio de 2012. [https://accessinitiative.org/sites/default/files/declaracion\\_principio\\_10\\_espanol.pdf](https://accessinitiative.org/sites/default/files/declaracion_principio_10_espanol.pdf).

16 ONU, Resolución 70/1, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 25 de septiembre de 2015, Objetivo 16. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf). "Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. 16.1 Reducir significativamente todas las formas de violencia [...]. 16.3 Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos. [...]. 16.5 Reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas. 16.6 Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas. 16.7 Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades. [...]. 16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales. 16.a Fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia".

17 En el mismo año, la ONU publicó un documento sobre los principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente, en que instó a los Estados a garantizar los derechos de acceso en asuntos ambientales.

ONU, *Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente*, ONU, 2018. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.PDF](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF).

18 Unece, *Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (Convención de Aarhus)*, cit., artículo 19.3.

19 H. Jiménez, "El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información, da luz a una nueva jurisprudencia", *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unirio*, vol. 1, n.º 1, 2019, pp. 149-162; G. Médiç Colombo, "El Acuerdo de Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y Caribe", *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018, pp. 1-66;

## 2.2. Antecedentes jurisprudenciales

El Acuerdo de Escazú también tuvo importantes antecedentes jurisprudenciales en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH). Al respecto, existe una gama considerablemente amplia de casos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que tratan de los derechos de información, participación y garantías judiciales. En este sentido, respecto de las preocupaciones existentes a la fecha de discusión y adopción del Acuerdo de Escazú, se destacan como antecedentes generales sobre el derecho humano a la información los casos *Herrera Ulloa vs. Costa Rica* (02/07/2004) y *López Álvarez vs. Honduras* (01/02/2006).

En el caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*,<sup>20</sup> la Corte IDH afirmó que la libertad de información es un elemento de la libertad de expresión, y que esta última tiene una dimensión individual, de autoexpresión, y una dimensión social, de derecho colectivo a recibir información y a conocer el pensamiento de los demás. Señaló que los medios de comunicación tienen un papel fundamental en la difusión de información de forma más amplia. Vinculó tales derechos a la promoción de la transparencia, al control democrático de las actividades estatales y a la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Señaló que, debido a este vínculo, debe haber poco espacio para la restricción de los derechos de acceso.

En el caso *López Álvarez vs. Honduras*,<sup>21</sup> la Corte IDH reconoció el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión del pensamiento, reprobando acciones que repriman el uso de idiomas nativos. Aclaró, también, que la restricción a la información y expresión debe estar guiada por la necesidad de satisfacer un interés público imperativo, que prevalezca sobre la necesidad del pleno goce de los derechos restringidos y que se trate de una restricción en la menor medida posible. La decisión reiteró el derecho de toda persona a acceder a la justicia, lo que incluye el derecho a instrumentos judiciales efectivos, realmente capaces de reparar los daños, dentro de un plazo de tiempo razonable.

En cuanto al derecho a la información en materia ambiental, el principal precedente de la Corte IDH es el *Caso Claude Reyes vs. Chile*,<sup>22</sup> que abordó la negativa injustificada,

---

E. Barritt, "Global Values, Transnational Expression: From Aarhus to Escazú", *TLI Think! Paper*, 11, 2019; G. Parola, "O Acordo de Escazú 2018: as novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o Impacto da COVID-19 no processo de ratificação", *Revista Culturas Jurídicas*, vol. 7, n.º 16, 2020; E. Salazar Ortuño, "Coordenadas y desarrollos internacionales del acceso a la justicia en asuntos ambientales", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 42, 2019.

20 Corte IDH, *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 107, párrs. 108-129. El caso se refería a un periodista condenado penalmente por difundir historias difamatorias sobre una autoridad pública.

21 Corte IDH, *Caso López Álvarez vs. Honduras*, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 141, párrs. 163-166 (sobre libertad de información y expresión) y párrs. 128-137 (sobre garantías judiciales). El caso se refería a un miembro de la comunidad garífuna hondureña, líder que trabajaba por la defensa de la tierra de la comunidad. La víctima fue detenida por posesión y tráfico de drogas y, al final, absuelta. A pesar de ello, fue mantenida encarcelada por un periodo irrazonable. Además, a la víctima se le prohibió utilizar su idioma en el centro de detención y se sospecha que fue denunciada por delitos penales con el fin de contener su actuación en la defensa de las tierras.

22 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151, párrs. 73-92 (sobre libertad de información), párrs. 124-139 (sobre acceso a la justicia).

por parte del gobierno chileno, de brindar información sobre un proyecto de inversión cuyo potencial impacto ambiental generó un gran debate público. La decisión de la Corte indicó que la información sobre impacto ambiental es de interés público, y es fundamental para la participación ciudadana en las decisiones sobre su propio desarrollo. Señaló que cualquier negativa a entregarla debe producirse en un plazo razonable, por escrito, con base en un motivo previamente establecido en la ley, y debe guiarse por el principio de máxima divulgación, que establece la presunción de que toda información debe ser accesible. También determinó que tal negativa debería servir a un interés público imperativo justificable en una sociedad democrática e implicar una restricción en la menor medida posible, como fue establecido en los casos anteriores. Así, concluyó que se violaron los derechos a la información, a la participación y al acceso a la justicia en el caso bajo examen, ya que no se tomaron las medidas judiciales adecuadas para resolver el problema de manera oportuna.

Continuando con lo que se refiere a la conformación general del derecho humano a la información por parte de la Corte, en el caso *Gomes Lund (“Guerrilha Do Araguaia”)* y *Otros vs. Brasil*,<sup>23</sup> la misma reiteró todo el conjunto de límites a las restricciones al derecho a la información anteriormente indicadas y agregó que, en caso de alegato de inexistencia de información por parte del Estado, corresponde al propio Estado probar tal hecho, debiendo respetar el principio de la buena fe y de la máxima divulgación.

En cuanto al derecho a un medio ambiente sano, el primer gran precedente de la Corte IDH es la Opinión Consultiva OC-23 de 2017,<sup>24</sup> a través de la cual Colombia solicitó a la Corte que definiere la interpretación de las normas de la CADH respecto a las grandes obras de infraestructura que puedan afectar el medio ambiente marino en la región del Gran Caribe. En su decisión, la Corte IDH reconoció la interdependencia entre el derecho a un medio ambiente sano y el disfrute de otros derechos humanos, pero ratificó el primero como un derecho autónomo e independiente de cualquier daño o amenaza de daño a personas; señaló los derechos de la naturaleza como un bien en sí mismo y no con carácter instrumental a los intereses humanos; reconoció su importancia para la preservación de todos los demás organismos y elementos con los que compartimos el planeta; ratificó toda su jurisprudencia anterior sobre el alcance del derecho a la información y el acceso a la justicia; señaló que la participación en materia ambiental debe garantizarse desde las primeras etapas de los procesos de toma de decisiones y que este derecho tiene un potencial importante para aumentar la capacidad de los gobiernos de responder a inquietudes de los diferentes grupos sociales, generar consensos y mejorar el cumplimiento de las normas.<sup>25</sup>

No cabe duda, además, de que la jurisprudencia de la Corte IDH buscó inspiración en la Convención de Aarhus y en decisiones dictadas al respecto en casos anteriores,

23 Corte IDH, *Caso Gomes Lund y Otros (“Guerrilha Do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 219, párrs. 211 y 229.

24 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

25 *Ibid.*, párrs. 233-240.



mencionadas expresamente en su argumentación.<sup>26</sup> También existen razones para creer que la Corte IDH, a través de la OC-23/17, haya buscado consolidar su jurisprudencia en la materia, a fin de entablar un diálogo con el Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú, como señal de apoyo al contenido y la conclusión del texto. De hecho, la decisión de la Corte fue expresamente mencionada en la última reunión del Comité.<sup>27</sup> Esos elementos permiten concluir que existe un amplio diálogo entre el Convenio de Aarhus, la jurisprudencia de la Corte IDH y la progresiva construcción del alcance de los derechos de acceso.

### 3. PANORAMA GENERAL DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Este apartado tiene el propósito de delimitar un poco mejor el alcance de las disposiciones del Acuerdo de Escazú, en sus tres ejes procedimentales; en cuanto a la protección de los defensores del medio ambiente, elemento marcadamente inédito del documento, así como respecto a la institucionalidad que generó.<sup>28</sup>

#### 3.1. Los derechos de acceso

Respecto al derecho a la información, el documento define la información ambiental de manera amplia,<sup>29</sup> prevé la institución de sistemas de información con datos sobre fuentes relacionadas con el cambio climático, zonas contaminadas y amenazas a la salud, y determina procesos de evaluación ambiental y registro de emisiones, entre otros.<sup>30</sup> Cuando la información sea proporcionada a pedido, asegura el derecho sin necesidad de justificación, puesto a disposición por el Estado de forma amplia, proactiva, en un formato comprensible, en plazo razonable y preferiblemente sin costo.<sup>31</sup> Respecto a las restricciones al suministro de información, convergiendo con los estatutos internacionales y la jurisprudencia antes mencionada, el Acuerdo establece que la negativa debe producirse por escrito, indicando las normas y razones que justifican la decisión en cada caso, de acuerdo con motivos previamente establecidos en la ley, con base en el interés público, correspondiendo a la autoridad la carga de la prueba sobre la pertinencia de la restricción.<sup>32</sup>

26 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 85; OC-23/17, cit., párrs. 215, 216, 222, 231, nn. 489, 493, 508, 529.

27 Cepal, *Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú*, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43576-informe-la-novena-reunion-comite-negociacion-acuerdo-regional-acceso-la>. "Finalmente, el Ministro de Ambiente y Energía de Costa Rica manifestó su deseo de que el 4 de marzo se adoptara el texto de ese proceso que era inédito en la región –dado que había surgido de la sociedad civil–, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos había calificado positivamente en su opinión consultiva solicitada por Colombia [OC 23/17] y al que John Knox, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, se había referido como el más importante en materia de derechos humanos y ambientales de las últimas décadas".

28 Jiménez, "El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información, da luz a una nueva jurisprudencia", cit.; G. Aguilar Cavallo, "El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental", *Revista Ius et Praxis*, año 26, n.º 2, 2020, pp. 78-103; É. Bezerra Queiroz y B. A. Machado, "O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil", *Revista de Direito Internacional, Brasília*, vol. 15, n.º 3, 2018, pp. 251-265.

29 OEA, Acuerdo de Escazú, adoptado el 4 de marzo de 2018, artículo 2(c). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

30 *Ibid.*, artículo 6.3.

31 *Ibid.*, artículos 5 y 6, en especial 5.2, 5.17, 5.12 y 6.1, respectivamente.

32 *Ibid.*, artículos 5.5 a 5.10.

Sobre el derecho a la participación, el Acuerdo de Escazú establece el deber de los Estados de promover una participación abierta, inclusiva y amplia en temas ambientales, desde las etapas iniciales de los procesos de decisión. Establece que deben permitir la presentación de observaciones por parte del público, e informar a dicho público sobre las decisiones finales, sus fundamentos y la forma como fueron consideradas sus observaciones. Requiere, además, que los Estados realicen esfuerzos para identificar a las comunidades directamente afectadas por los emprendimientos, que puedan tener un impacto significativo, a fin de promover acciones específicas que faciliten su participación.<sup>33</sup>

En relación con el derecho de acceso a la justicia, el documento prevé las garantías del debido proceso, el derecho a instancias judiciales y administrativas para impugnar y apelar decisiones, órganos estatales con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental, medidas para facilitar la producción de pruebas en cuanto al daño ambiental, mecanismos de ejecución y cumplimiento, así como amplias formas para reparación de daños y restitución al estado anterior.<sup>34</sup>

El instrumento también establece que su implementación deberá observar, entre otros principios generales, los de transparencia, rendición de cuentas, máxima publicidad y buena fe.<sup>35</sup> Determina que la promoción de todos los derechos de acceso debe darse con atención a las necesidades específicas de los diferentes grupos vulnerables, pueblos indígenas y comunidades tribales,<sup>36</sup> y que el Estado debe brindarles asistencia en lo que sea necesario, adaptando formatos, utilizando un lenguaje simplificado y considerando sus idiomas.<sup>37</sup> En ese punto, muestra una inequívoca preocupación inclusiva, buscando posibilitar el ejercicio de los derechos de acceso de la manera más plural posible, teniendo en cuenta la diversidad étnica, cultural y económica que caracteriza la realidad latinoamericana.

### **3.2. La protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales**

El Acuerdo de Escazú define a los defensores de derechos humanos en temas ambientales, de forma amplia, como todas las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden tales derechos,<sup>38</sup> ya sea por su condición profesional (como periodistas y ambientalistas) o por cuestiones de identidad cultural (como pueblos indígenas y tribales). El instrumento determina que los Estados parte tomen medidas efectivas para reconocer, promover y proteger los derechos de tales defensores, adoptando las medidas

33 *Ibid.*, artículo 7, en especial 7.1, 7.4, 7.7, 7.8 y 7.16.

34 *Ibid.*, artículo 8.

35 *Ibid.*, artículo 3, en especial (a), (b), (d) y (h). Mencionamos arriba apenas los principios más relevantes para las ideas desarrolladas en el presente trabajo.

36 *Ibid.*, artículo 2 (e). En la definición del Acuerdo de Escazú, por "personas o grupos en situación de vulnerabilidad se entienden aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales".

37 *Ibid.*, artículos 4.5, 4.9, 5.3, 5.4, 6.1, 6.2 y 6.6 (sobre la libertad de información); artículos 7.10, 7.11, 7.15 (sobre el derecho de participación); artículos 8.4 y 8.5.

38 *Ibid.*, artículo 9.1.

adecuadas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir.<sup>39</sup>

Se sabe que América Latina es una de las regiones más peligrosas y violentas del mundo para las personas defensoras de derechos humanos. Los delitos de los que son víctimas no llegan a investigarse,<sup>40</sup> y cuando se hace, en general, la acción prescribe, o, cuando excepcionalmente se produce el castigo, el mismo se centra en quienes realizaron los actos de ejecución y no en los verdaderos autores intelectuales, que muchas veces corresponden a autoridades o miembros de la élite económica.<sup>41</sup> En este sentido, las normas para la protección de tales defensores constituyen una innovación muy importante, que aborda un problema no limitado a América Latina, sino que se manifiesta en esta región con una intensidad tal que compromete, efectivamente, el derecho a la participación, a la integridad física y a la vida de actores muy relevantes para la protección del medio ambiente.<sup>42</sup>

### 3.3. La institucionalidad multinivel

Según expondremos a continuación, la implementación del Acuerdo de Escazú, al igual que el Convenio de Aarhus, depende del funcionamiento de instituciones de distintos niveles, a saber: i) la institucionalidad nacional de los diferentes Estados parte; ii) la institucionalidad regional asistencial, consultiva y cooperativa, establecida por el propio tratado; iii) además de eso, se estima que el instrumento recibirá impacto de la institucionalidad internacional derivada del SIDH y del sistema universal de derechos humanos.

#### i) **Institucionalidad nacional de los Estados parte**

El primer nivel de la implementación del Acuerdo de Escazú se configura desde el derecho nacional o doméstico. Corresponde a los Estados parte que luego de la ratificación e internalización del tratado deben cumplirlo a través de sus organismos nacionales. Para

39 *Ibid.*, artículos 9.2 y 9.3. Además, la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú estableció un grupo de trabajo *ad hoc*, de composición abierta, y acordó celebrar un foro anual sobre el tema (Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe [COP1], *Decisiones aprobadas*, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022).

40 Front Line Defenders, *Global Analysis 2020*, pp. 20-28. [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid\\_global\\_analysis\\_2020.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid_global_analysis_2020.pdf).

41 L. R. Barroso y P. Mello, "In defense of the Amazon Forest: The role of law and courts", *Harvard International Law Journal*, vol. 62, 2021, pp. 84-89.

42 L. R. Barroso y P. Mello, "How to save the Amazon: The reasons why a living forest is worth more than a cut down one", *Carr Center Discussion Paper Series*, vol. 11, 2021, pp. 11-12 (sobre la dificultad de protección de los defensores de la naturaleza en Brasil). <https://carrcenter.hks.harvard.edu/files/cchr/files/210310-amazon.pdf>; L. Muñoz Ávila y M. A. Lozano Amaya, "La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991", *Revista Derecho del Estado*, n.º 50, 2021, pp. 191-196 (sobre la dificultad de protección de los defensores de la naturaleza en Colombia); C. Ipenza, "Un Nuevo Acuerdo Regional para América Latina y el Caribe sobre el Principio 10 de Río – Acuerdo de Escazú", *Lumen Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón*, n.º 50, 2019, pp. 171-178; D. Barrios Lino, "El Acuerdo de Escazú como el instrumento normativo más importante para los defensores de derechos humanos en Perú y América Latina", *Revista de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, vol. 8, n.º 1, 2020, pp. 114-128 (los dos últimos sobre la dificultad de protección de los defensores de la naturaleza en Perú).

ello deberán aprobar leyes que adecuen sus sistemas ambientales, crear o adaptar instituciones y desarrollar políticas públicas para fortalecer sus capacidades en la materia. En este punto, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de cada país están llamados a actuar.

En general, las constituciones latinoamericanas contienen cláusulas de apertura al derecho internacional de los derechos humanos, a través de las cuales se atribuye a dichos tratados un estatus diferenciado: constitucional, supraconstitucional o supralegal. Este fenómeno se conoce como “estatalidad abierta”.<sup>43</sup> Como resultado, una vez incorporados al derecho interno, tales tratados pasan a formar parte de un bloque de constitucionalidad o de supralegalidad, el cual sirve como parámetro de vigencia o de interpretación de las normas internas, conforme al modelo de control de convencionalidad que siga el Estado respectivo. De igual manera, la experiencia comparada en la implementación del mismo instrumento y las orientaciones internacionales tienden a ser fuente de interpretación (como veremos en el apartado iii). En ese sentido, se alude a la práctica, en la región, de una especie de derecho constitucional común,<sup>44</sup> desarrollado a partir de múltiples fuentes normativas y hermenéuticas.

## **ii) Institucionalidad regional del Acuerdo de Escazú**

El segundo nivel de implementación del Acuerdo de Escazú se refiere a la institucionalidad internacional prevista por el propio tratado. En esa línea, establece que las Partes cooperarán entre sí apoyándose mutuamente en el fortalecimiento de sus capacidades nacionales;<sup>45</sup> determina la creación de un centro de intercambio de información de carácter virtual sobre los derechos de acceso;<sup>46</sup> prevé una Conferencia de las Partes sobre las que recaerán las principales decisiones dentro del sistema;<sup>47</sup> y una Secretaría,<sup>48</sup> que será ejercida por el Secretario Ejecutivo de la Cepal, quien deberá asistir a las Partes en el fortalecimiento de sus capacidades. Existe, por tanto, toda una estructura pensada para que el contenido del documento se desarrolle progresivamente, a través de un intercambio de experiencias comparadas e internacionales.

43 M. Morales, “O Estado Aberto: Objeto do Ius Constitutionale Commune”, en A. von Bogdandy, M. Morales y F. Piovesan (coords.), *Ius Constitutionale Commune na América Latina: Marco conceptual*, Curitiba, Juruá, vol. 1, 2016, pp. 53-74; E. Ferrer Mac-Gregor, “El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (a una década de su creación: 2006-2016)”, en M. Henríquez y M. Morales-Antoniuzzi (coords.), *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile*. Santiago, DER Ediciones, 2017, pp. 63-65.

44 Sobre la concepción del *Ius Constitutionale Commune* en América Latina, véase Ar. von Bogdandy, “*Ius Constitutionale Commune* en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, *Revista Derecho del Estado*, enero-junio 2015, pp. 3-50; A. von Bogdandy, M. Morales-Antoniuzzi y E. Ferrer Mac-Gregor (coords.), *Ius Constitutionale Commune en América Latina: textos básicos para su comprensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017. Para concepciones similares, véase A.-M. Slaughter, *A new world order*, Princeton, Princeton University Press, 2005; M. Neves, *Transconstitucionalismo*, São Paulo, Martins Fontes, 2009; R. Bustos, *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, Bilbao, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 2005, entre otros.

45 OEA, Acuerdo de Escazú, cit., artículo 11.

46 *Ibid.*, artículo 12.

47 *Ibid.*, artículo 15.

48 *Ibid.*, artículo 17.

Además, y de manera similar al Convenio de Aarhus, el Acuerdo de Escazú crea un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento de este, con carácter no contencioso, consultivo, no judicial y no punitivo, que se encargará de promover y monitorear su implementación y formular recomendaciones.<sup>49</sup> Tales decisiones, incluso con carácter consultivo, desempeñan tres papeles importantes. Desde el punto de vista informativo, producen datos oficiales sobre lo que está sucediendo en un país; desde el punto de vista preventivo, brindan estándares hermenéuticos que orientan a los Estados parte en la toma de decisiones; desde el punto de vista represivo, tienen una importante carga reputacional y tienden a contribuir a enfrentar eventuales errores, infracciones o deficiencias.<sup>50</sup> El Comité de Apoyo es un órgano técnico que, además de construir un conocimiento progresivo y específico sobre la concretización de los derechos de acceso en la región, se inspiró y tiende a dialogar con el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, así como con los organismos europeos y los tribunales de los países que integran la Unión Europea, que cuentan con más de dos décadas de experiencia en la materia.

Las reglas de funcionamiento de la Conferencia de las Partes y del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento fueron establecidas en la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, realizada en abril de 2022.<sup>51</sup>

**iii) Institucionalidad internacional derivada del sistema interamericano de derechos humanos y del sistema universal de derechos humanos**

Además, América Latina cuenta con el SIDH, integrado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Este sistema no es parte de la institucionalidad formal de implementación del Acuerdo de Escazú, creada por el instrumento; sin embargo, el modo de razonar de los órganos del SIDH –en especial de la Corte– sugiere que sus normas integrarán progresivamente sus decisiones. Tal lógica de razonamiento puede explicarse, de manera simplificada, a partir de la doctrina del control de convencionalidad y de la interpretación evolutiva de los tratados de derechos humanos como “instrumentos vivos”.<sup>52</sup>

De acuerdo con la doctrina del control de convencionalidad desarrollada por la Corte IDH,<sup>53</sup> le corresponde a ella ejercer, a nivel internacional, el control sobre la vali-

49 *Ibid.*, artículo 18. La posibilidad de solicitar la activación del Comité por entidades de la sociedad civil será objeto de una decisión en el ámbito de la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 18.2.

50 L. R. Barroso y P. Mello, “Democracias iliberales y derechos humanos: el papel de los tribunales internacionales”, en A. Saiz-Arnaiz, A. Cervantes, M. Matarrita y S. Reza (coords.), *Impacto y desafíos a medio siglo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. 1, 2021.

51 Cepal, COP1, *Decisiones aprobadas*, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022.

52 Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 79, párr. 146.

53 Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 septiembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 154, párrs. 124-125; Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, Sentencia de 24 noviembre 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 158, párr. 128; Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 noviembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 209, párrs. 338-340.

dez de los actos estatales en materia de derechos humanos.<sup>54</sup> A través de dicho control, la Corte puede declarar la inaplicación de una norma o acto, por contravenir el derecho convencional, o interpretarla en conformidad con la Convención, adaptando su contenido al derecho internacional de los derechos humanos.<sup>55</sup> Las decisiones de la Corte IDH al respecto tienen una doble función: en cuanto a los Estados que forman parte del caso por considerar, tales decisiones producen los efectos de cosa juzgada internacional;<sup>56</sup> respecto de los demás países, sus interpretaciones constituyen jurisprudencia que debe ser observada en sus procesos hermenéuticos por todos los Estados que ratificaron la CADH, operando, a lo menos, como estándares de cumplimiento.<sup>57</sup> Así, los jueces de esos países deben ejercer el control de convencionalidad a nivel interno, según sus competencias nacionales y de acuerdo con tal jurisprudencia.<sup>58</sup>

En cuanto a las normas que sirven de parámetro para el control de convencionalidad ejercido por la Corte IDH, las mismas corresponden al *corpus iuris* latinoamericano, el cual, según la interpretación de la Corte, comprende: i) los tratados de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y derechos expresados de forma implícita o explícita en su texto; ii) los documentos interamericanos de *soft law*, como instrumentos hermenéuticos que sustentan la definición del significado de los primeros; iii) las demás fuentes de derecho internacional, siguiendo el principio *pro persona*, que contempla que las decisiones consideren siempre la interpretación más favorable a los derechos humanos; iv) las diversas interpretaciones de la Corte IDH expresadas en sus decisiones, que integran todos los elementos mencionados.<sup>59</sup>

En ese sentido, la Corte practica una interpretación evolutiva de la CADH,<sup>60</sup> como instrumento vivo,<sup>61</sup> cuyo contenido evoluciona a la luz de nuevas normas internacionales

54 N. Sagüés, "El Control de convencionalidad en el sistema interamericano y sus anticipos", en E. Ferrer Mac-Gregor y A. Herrera (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos, entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, México, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 993-995.

55 *Idem*.

56 E. Ferrer Mac-Gregor, "Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados Parte de la Convención Americana (*res interpretata*)", en F. Piovesan y J. M. Saldanha, *Diálogos jurisdiccionales e direitos humanos*, Brasília, Gazeta Jurídica, 2016, pp. 33-92.

57 *Idem*.

58 Sagüés, "El Control de convencionalidad en el sistema interamericano y sus anticipos", *ob. cit.*

59 N. Sagüés, "Obligaciones internacionales y control de convencionalidad", *Estudios Constitucionales, Universidad de Talca*, año 8, n.º 1, 2010, p. 28; M. Morales-Antoniazzi, "El control de convencionalidad: aproximación desde el enfoque del Ius Constitutionale Comune y la interamericanización", en M. Henríquez y M. Morales, *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 años de Almonacid Arellano vs. Chile*, Santiago, DER Ediciones, p. 98; C. Ayala Corao, *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, 1998. Véase como ilustración de la argumentación desarrollada por la Corte: Corte IDH, Caso comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 400, párrs. 206, n. 195 y 244, n. 241.

60 J. J. Faundes, "Interpretación evolutiva de los derechos humanos", *Diccionario Analítico de Derechos Humanos e Integración Jurídica*, en M. Álvarez y R. Cippitani (coords.), Roma, Perugia, México, Istituto per gli Studi Economici e Giuridici.

61 Corte IDH, Opinión Consultiva, OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, párr. 114; Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 septiembre 2005, Fondo, Reparaciones y Costas,

y del conjunto de los sistemas de protección de los derechos humanos como un todo. Es precisamente bajo esa forma de interpretación que la Corte consideró, en el pasado, en sus interpretaciones sobre el derecho a la información en materia ambiental, decisiones internacionales y europeas relativas al Convenio de Aarhus como fuente integrante de su *corpus iuris*. Luego, si sigue la misma lógica de razonamiento, ahora debería considerar los parámetros establecidos en la aplicación del Acuerdo de Escazú. En ese sentido, dichos estándares deberían ser expandidos por la jurisprudencia interamericana, en el mediano plazo, a todos los países parte del SIDH, independientemente de que hayan ratificado o no el Acuerdo.<sup>62</sup>

Del mismo modo, y teniendo en cuenta que el 4 de octubre de 2021 el Consejo de Derechos Humanos reconoció el “derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible como un derecho humano”,<sup>63</sup> posteriormente reafirmado el 26 de julio de 2022 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, es de esperarse que los efectos expansivos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional ambiental que sustentan dichas decisiones impregnen el debate en el ámbito del Acuerdo de Escazú, en particular porque en América Latina y el Caribe, veinte países contemplan en sus constituciones el derecho a un medio ambiente sano.<sup>64</sup>

Por otro lado, y apelando a la hermenéutica jurídica, otros instrumentos como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el PIDCP, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las decisiones, recomendaciones y directrices de relatores y órganos de las Naciones Unidas como el Comité de Derechos Humanos, con competencias referidas a los derechos humanos en asuntos ambientales, tendrán sin duda incidencia en la consolidación de una institucionalidad multinivel en favor de la efectividad del Acuerdo de Escazú.

#### 4. LA TRANSFORMACIÓN EN CURSO

Como fue planteado, la institucionalidad multinivel que marcará la implementación del Acuerdo de Escazú tiene un gran potencial para expandir sus efectos transformadores más allá de los países que lo ratificaron, ya sea a través de estándares jurisprudenciales establecidos por la Corte IDH, o a través de un proceso más blando, dialógico y reputacional, que deriva de la propia interacción internacional entre los distintos países de la región. Además, los Estados que no ratificaron el tratado pueden hacerlo en cualquier

Serie C, No. 134, párr. 105.

62 Destacamos que esta forma de interpretar y aplicar el derecho internacional es característica del SIDH y ha sido objeto de una serie de críticas desde quienes comprenden el derecho internacional restringido a sus fuentes vinculantes. Los límites de este trabajo nos impiden abordar tales críticas. Sin embargo, tal forma de actuar retrata la práctica real de los órganos del SIDH, en especial de la Corte IDH, que es lo que importa para los fines de este capítulo.

63 ONU, Consejo de Derechos Humanos, El derecho humano a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 5 de octubre 2021.

64 H. Jiménez, “Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus”, en A. Bárcena Ibarra, V. Torres y L. Muñoz Ávila, *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2021, LC/TS. 2021/96, pp. 43-69.

momento. En ese sentido, cambios de gobierno y de mayorías ideológicas pueden llevar a la ratificación, en países en los que el documento no haya sido ratificado. O, incluso, dar un nuevo impulso a la implementación de los estándares contenidos en el Acuerdo de Escazú en los países que no lo hayan ratificado aún.

En tales términos, los efectos transformadores del Acuerdo de Escazú deben ser pensados de manera más amplia, considerando: i) los cambios legislativos que la ratificación o el mero proceso de debate implicaron sobre los derechos de acceso; ii) las decisiones judiciales que los mismos debates produjeron, incluso antes de la entrada en vigor del tratado; iii) la movilización ciudadana impulsada por la sociedad civil, la prensa y el mundo académico de los diferentes países.

El estudio de los casos que siguen no es exhaustivo, dado que solo busca ilustrar estas tres dimensiones de los efectos transformadores de Escazú en algunos países de América Latina.

#### 4.1. Cambios legislativos

En términos de cambios legislativos, el proceso de ratificación o incluso de debate del Acuerdo de Escazú contribuyó a importantes cambios legislativos en los Estados de la región. En este sentido, a modo de ilustración, Argentina, aun antes de la ratificación, divulgó la Ley de Acceso a la Información Pública,<sup>65</sup> la Ley del Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo y la Protección Civil<sup>66</sup> y el Protocolo de Procedimiento para los Reclamos Administrativos deducidos ante la Agencia de Acceso a la Información Pública del Consejo de la Magistratura de la Nación.<sup>67</sup> Luego de la ratificación, también editó la Ley Yolanda,<sup>68</sup> sobre formación integral en materia de ambiente para las personas que se desempeñan en la función pública. Publicó, además, la Ley para la Implementación de la Educación Ambiental Integral<sup>69</sup> y Lineamientos Generales para la Capacitación en Ambiente, entre otros reglamentos.<sup>70</sup>

En Perú se publicó, antes de la adopción del Acuerdo de Escazú, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2017-2021,<sup>71</sup> que identifica metas y responsabilidades para generar un registro de situaciones de riesgo de defensores de derechos humanos y un mecanismo para su protección. Posteriormente, se emitió un decreto presidencial aprobando

65 Gobierno de Argentina, Ley 27.275, Acceso a la Información Pública de Argentina, de 14 de septiembre de 2016.

66 Gobierno de Argentina, Ley 27.287, Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, de 28 septiembre de 2016.

67 Gobierno de Argentina, Poder Judicial de la Nación, Consejo de la Magistratura, Resolución 510 de 2018, Anexo I.

68 Gobierno de Argentina, Ley 27.592, Yolanda, de 15 de diciembre de 2020.

69 Gobierno de Argentina, Ley 27.621 para la implementación de la educación ambiental integral, de 3 de junio de 2021.

70 Gobierno de Argentina, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Ley Yolanda. Lineamientos generales para la capacitación en ambiente*. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version\\_final\\_lineamientos\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version_final_lineamientos_0.pdf), acceso el 20 noviembre de 2021.

71 Gobierno de Perú, Decreto Supremo 002-2018-JUS, de 31 de enero de 2018 (Lineamientos estratégicos: 2. Diseño y fortalecimiento de la Política Pública de Promoción y Protección de los Derechos Civiles, Políticos, Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales; 3. Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección).



la Política Nacional del Ambiente a 2030<sup>72</sup> y el Protocolo Sectorial para la Protección de las Personas Defensoras Ambientales.<sup>73</sup> También en México, antes de la ratificación, se aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2015 reformada en 2021.<sup>74</sup>

Otros países que no ratificaron el Acuerdo de Escazú parecen haber sido igualmente influenciados por los debates que su elaboración suscitó, aunque una evaluación conclusiva al respecto debe tener en cuenta no solo la producción de normas, sino también su efectividad y la verdadera voluntad política de aplicarlas. De todas formas, bajo esta perspectiva, Colombia publicó una ley sobre protección y promoción de la participación democrática,<sup>75</sup> Paraguay publicó una norma sobre el acceso ciudadano a la información pública.<sup>76</sup> Bahamas elaboró una ley sobre el derecho a la información y a la participación democrática.<sup>77</sup> Brasil, por su parte, en 2019 emitió un decreto<sup>78</sup> modificando su Programa de Protección a los Defensores de Derechos Humanos, Comunicadores y Ambientalistas, para ampliar el Consejo Deliberante del Programa, incluyendo a miembros de la sociedad civil nombrados por el propio gobierno. En tales condiciones, es discutible si este último instrumento tiene una gran efectividad o si promueve la transparencia en su actuación.

Con todo, cabe señalar que la discusión de los derechos de acceso parece haber provocado reacciones incluso entre los Estados más resistentes a su adopción.

## 4.2. Decisiones judiciales

El Acuerdo de Escazú entró en vigor en abril de 2021. Por tanto, es demasiado pronto para ser mencionado en decisiones judiciales. Los países deberán ajustar sus respectivos ordenamientos para aplicarlo después de su entrada en vigor. No obstante lo anterior, el 14 de noviembre de 2018, con ponencia de la ministra Norma Lucía Piña Hernández, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México hace la primera referencia al Acuerdo de Escazú en el Amparo en revisión 307/2016, destacando aspectos novedosos del Acuerdo, como, “(i) la reversión de la carga de la prueba a la autoridad responsable conforme al principio de precaución a fin de que sea esta quien demuestre la inexistencia de riesgo o daño al ambiente”.<sup>79</sup>

Posteriormente, el 3 de julio de 2019, el Juzgado Contencioso Administrativo Federal n.º 8 de Argentina emitió un fallo invocando el Acuerdo de Escazú para sostener la preeminencia del derecho de acceso a la información en materia ambiental. Esa decisión

72 Gobierno de Perú, Presidencia de la República, Decreto 023-2021-MINAM, de 25 de julio de 2021.

73 Gobierno de Perú, Ministerio del Medio Ambiente, Resolución Ministerial 134-2021 MINAM, de 23 de julio de 2021.

74 Gobierno de México, Ley General de Acceso a la Información Pública, de 4 de mayo de 2015 (última reforma publicada en 20 de mayo de 2021).

75 Gobierno de Colombia, Ley 1.757, de 6 de julio de 2015.

76 Gobierno de Paraguay, Ley 5.282, de 19 de setiembre de 2014.

77 Gobierno de Bahamas, Freedom of Information Act, de 31 de marzo de 2017.

78 Gobierno de Brasil, Presidencia de la República, Decreto 10.815, de 28 de septiembre de 2021, que alteró el Decreto 9.937, de 24 de julio de 2019.

79 Gobierno de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Resolutivo de la Primera Sala de la SCJN sobre el Amparo en Revisión 307/2016, pp. 2, 3, 11 y 12, de 14 de noviembre de 2018. <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=195934>.

fue confirmada el 04 de agosto de 2021 por la Cámara de Contencioso Administrativo Federal, integrante del Poder Judicial, reafirmando la referencia al Acuerdo de Escazú, que ordenaba a una empresa de capital mayoritario estatal la entrega de informaciones ambientales.<sup>80</sup> En su argumentación, la Cámara cita, entre otros elementos, diversas disposiciones del Acuerdo de Escazú, la CADH (art. 13.1), el Protocolo de San Salvador (art. 11), la OC-23/17 de la Corte IDH y el Caso Claude Reyes vs. Chile. Respecto al Acuerdo de Escazú y a las decisiones emitidas por la Corte IDH, la decisión afirma que constituyen criterios hermenéuticos para determinar el alcance del derecho a la información, estableciendo, en línea con ellos, que este derecho es fundamental para la vigencia del Estado de derecho y para la gestión democrática; que tal información es de interés público; que solo puede ser negada de manera fundamentada, a fin de brindar un interés público igualmente relevante, recayendo en quien lo niega la carga de demostrarlo. En este sentido, se trata de una primera decisión judicial que, usando el control de convencionalidad hermenéuticamente, aplica los contenidos del Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso.

También existe un registro de amplia jurisprudencia, en los distintos países de la región, anterior al Acuerdo de Escazú, afirmando los derechos de acceso en términos muy similares a los construidos por la Corte IDH. En este sentido, a modo de ilustración, en 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación de Argentina (SCJN) ya había decidido, en un precedente anterior, que una empresa estatal que desempeña actividades de interés público tiene la obligación de brindar información en materia ambiental, de la cual solamente podría eximirse comprobando un interés público relevante en contraste o violación del secreto industrial, correspondiendo a la empresa tal carga probatoria.<sup>81</sup>

En México, una decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: i) determinó la flexibilización de las condiciones procesales que dan lugar a la acción de amparo, para convertirla en un medio eficaz de acceso a la justicia ambiental; ii) estableció la inversión de la carga probatoria en la materia, dada la asimetría de poder técnico y económico entre las partes;<sup>82</sup> iii) reconoció la violación del derecho a la participación pública en la definición de acciones de reparación, dado que la comunidad vecina al territorio donde ocurrió un derrame minero no fue llamada a manifestarse sobre ellas.<sup>83</sup> En su fundamentación, la Suprema Corte mexicana se refirió a diversos instrumentos internacionales que tratan

80 Gobierno de Argentina, Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala V, Exp. CAF 64.727/2018/CA1, de 04 de agosto de 2021 (referente a empresa exploradora de hidrocarburos).

81 Gobierno de Argentina, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Caso Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora (Fallo 338-1258), de 10 de noviembre de 2015 (referente a empresa exploradora de hidrocarburos). En un sentido similar, la SCJN de Argentina concedió un amparo incidental a una demanda colectiva en la que se denunciaba el otorgamiento de licencias de exploración minera y la ocurrencia de daños ambientales. El requerimiento ordenaba a la empresa y a las autoridades públicas que proporcionaran información sobre los daños, la notificación de los mismos a los habitantes de la región, y las afectaciones a su salud y las medidas concretas que debía tomar la población. Gobierno de Argentina, SCJN, Fundación Ciudadanos Independientes c/ San Juan, Provincia de, Estado Nacional y otros s/ acción ambiental meramente declarativa (Fallo 339-1331), de 20 de septiembre de 2016 (referente a empresa minera).

82 Gobierno de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, de 14 de noviembre de 2018.

83 Gobierno de México, SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 640/2019, 15 de enero de 2020.

sobre derechos de acceso, afirmando que, si bien no todos son vinculantes, constituyen pautas orientadoras para llevar a efecto el derecho a un medio ambiente sano.

En Colombia, la Corte Constitucional señaló, entre otros, que el respeto a los derechos de acceso es la vía más adecuada para resolver conflictos ambientales y generar consenso en materia de políticas públicas sobre la conservación de los ecosistemas.<sup>84</sup> Observó que se debe garantizar una participación ambiental amplia, inclusiva y no discriminatoria de los diferentes grupos que integran la sociedad colombiana, a fin de asegurar la transparencia de la gestión pública y el control ciudadano.<sup>85</sup> Determinó que la categoría de los defensores de la naturaleza debe ser delimitada de manera amplia y que la amenaza a tal grupo compromete seriamente la vigencia del Estado democrático e impone al Estado su protección.<sup>86</sup>

### 4.3. Movilización ciudadana

Respecto a la movilización ciudadana, es curioso que Costa Rica, uno de los países que lideraron el proceso de debate y formulación del Acuerdo de Escazú, aún no haya ratificado el documento. Las motivaciones políticas y jurídicas que llevaron a una resistencia por parte de esos países escapan al objetivo del presente capítulo. De todas formas, la movilización de las organizaciones de la sociedad civil y la demanda de ratificación fueron sustanciales en este país y, ciertamente, sirvieron para provocar una reflexión y para llamar la atención sobre la cuestión. Ello, por sí mismo, ya es un factor impulsor de cambios. En el caso de Chile, el segundo impulsor del Acuerdo, el gobierno en el poder durante su primer examen (2018-2022) declaró abiertamente su negativa a la ratificación, lo cual fue recibido con cuestionamientos e indignación por parte de la sociedad civil y de la comunidad política.<sup>87</sup> Incluso el Legislativo chileno convocó a las autoridades del Ejecutivo para brindar aclaraciones por lo que en ese periodo se estimó un giro radical en la política exterior.<sup>88</sup> En seguida, el nuevo gobierno adhirió al tratado el 13 de junio de 2022.<sup>89</sup>

En Colombia, el Congreso de la República, donde se han entablado intensos debates sobre el tema,<sup>90</sup> finalmente ha aprobado el Acuerdo de la mano de un cambio político sin precedentes en el país. Sin embargo, aún es necesario que la Corte Constitucional

84 Gobierno de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

85 Gobierno de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013, Exp. PE-036, M.P. María Victoria Calle.

86 Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-473 de 2018, Exp. T-6.753.470, M.P. Alberto Rojas; Sentencia T-469 de 2020, Exp. T-7.544.521 y T-7.561.560, M.P. Diana Fajardo.

87 C. Nalegach, "Acuerdo de Escazú: quienes pierden sin su protección", *Cuadernos Médico-Sociales*, vol. 50, n.º 1, 2019, pp. 55-62.

88 V. Durán y C. Nalegach, "¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú?", *Perspectivas CDA*, n.º 178, 2020. <https://www.uchile.cl/noticias/171052/ya-esta-disponible-el-segundo-numero-de-perspectivascdca>.

89 República de Chile, Senado, *Chile adhiere el acuerdo de Escazú*, 2020. <https://senado.cl/chile-adhiere-al-acuerdo-de-escazu>; <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

90 Muñoz y Lozano, "La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991", cit., pp. 191-196; S. Carvajal, *El Acuerdo de Escazú: una oportunidad para avanzar regionalmente hacia la protección ambiental en tiempos de crisis*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2019, pp. 1-23. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/31301/Medioambienta%20PIPEC.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=17>.

realice el debido control de constitucionalidad para que posteriormente el país pueda depositar su instrumento de ratificación y convertirse en parte del tratado.

Por último, en los últimos años Brasil ha experimentado un retroceso en materia ambiental, que se refleja en el desmantelamiento de su estructura institucional de protección, en la persecución a empleados que desempeñan esta función, en la paralización de la demarcación de tierras indígenas y en la pérdida de extensas áreas de bosque debido a la deforestación criminal y a los incendios.<sup>91</sup> No es de extrañar, por tanto, que el Acuerdo no haya sido ratificado.

A pesar de ello, Costa Rica, Colombia y Brasil forman parte del sistema internacional de protección de los derechos humanos, han ratificado la CADH y se deben atener a los estándares producidos por la Corte IDH, luego serán obligados a convivir en un ambiente internacional en el que los derechos de acceso se encuentran en progresiva consolidación, con importantes presiones internacionales y reputacionales.

## 5. CONCLUSIÓN

El Acuerdo de Escazú es parte de una cadena de tratados, instrumentos de *soft law* y jurisprudencia internacional y nacional que consolidó progresivamente la importancia de los derechos de acceso para la efectiva protección del medio ambiente y para la promoción del desarrollo sostenible. Se entendió que el control de los actos estatales por parte de la sociedad civil, la transparencia y la rendición de cuentas democrática son fundamentales para tales fines. En ese sentido, se habla hoy de la búsqueda de una democracia ambiental.

Como *motor* de la transformación, el Acuerdo de Escazú regula los derechos de acceso a la información, a la participación y al acceso a la justicia, en el ámbito de América Latina y el Caribe. Establece las primeras normas vinculantes sobre protección a los defensores de los derechos humanos en el ámbito del derecho internacional como un todo. Crea una institucionalidad cooperativa, asistencial y consultiva enfocada en la capacitación y la producción de recomendaciones sobre su implementación; esa institucionalidad contempla un funcionamiento multinivel que involucra la actuación de organismos nacionales de los Estados parte y de los organismos internacionales que integran la institucionalidad del Acuerdo de Escazú. Se estima, además, que la norma también tendrá influencia integrando sus estándares al *corpus iuris* interamericano aplicado por el SIDH, las cortes nacionales y el propio sistema universal de protección de derechos humanos.

En ese sentido, se puede afirmar que el instrumento producirá efectos transformadores fuertes sobre los Estados que lo ratificaron y que se obligaron a observar sus normas. Además, probablemente generará efectos transformadores más blandos y a más largo plazo sobre toda la región, como estándar hermenéutico. Esos efectos transformadores pueden, también, estimarse desde tres perspectivas: legislativa, judicial y ciudadana. En materia legislativa, diversos países ya han comenzado a producir leyes y a adaptar su ordenamiento interno a las obligaciones asumidas a través del instrumento. En materia

91 Barroso y Mello, "In defense of the Amazon Forest: The role of law and courts", cit.

judicial, un órgano judicial de Argentina ha reconocido que incluso antes de su vigencia, el documento constituía un estándar interpretativo. Otros tribunales de América Latina también reconocen los derechos de acceso, basados en razones similares, y tienden a ver su jurisprudencia impulsada por las nuevas normas. Por último, los debates sobre la ratificación provocaron, en algunos países, una amplia movilización de la comunidad científica, política y de organizaciones de la sociedad civil. Esa movilización no debe subestimarse en lo que respecta a una progresiva adhesión de nuevos países.

## BIBLIOGRAFÍA

### Jurisprudencia internacional

- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99, de 1 de octubre de 1999.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia
- Corte IDH, Caso Comunidades indígenas miembros de la asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 400.
- Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 154.
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151.
- Corte IDH, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 134.
- Corte IDH, Caso Gomes Lund y Otros (“Guerrilha Do Araguaia”) vs. Brasil, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 219.
- Corte IDH, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 107.
- Corte IDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 141.
- Corte IDH, Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia de 23 de noviembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 209.
- Corte IDH, Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú, Sentencia de 24 de noviembre de 2006, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 158.
- Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 79.

### Jurisprudencia nacional

- Gobierno de Argentina, Cámara Contencioso Administrativo Federal, Sala V, Exp. CAF 64.727/2018/CA1, de 04 de agosto de 2021.
- Gobierno de Argentina, SCJN, Fundación Ciudadanos Independientes c/ San Juan, Provincia de, Estado Nacional y otros s/ acción ambiental meramente declarativa (*Fallo* 339-1331), de 20 de septiembre de 2016.
- Gobierno de Argentina, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Caso Giustiniani Rubén Héctor c/ YPF SA s/ amparo por mora (*Fallo* 338-1258), de 10 de noviembre de 2015.
- Gobierno de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-469 de 2020, Exp. T-7.544.521 y T-7.561.560, M. P. Diana Fajardo.
- Gobierno de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-473 de 2018, Exp. T-6.753.470, M. P. Alberto Rojas.
- Gobierno de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-274 de 2013, Exp. PE-036, M. P. María Victoria Calle.
- Gobierno de Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

Gobierno de México, SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 640/2019, de 15 de enero de 2020.

Gobierno de México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, de 14 de noviembre de 2018.

## Legislación y documentos internacionales

Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (COP1), Decisiones aprobadas, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/documents/3>.

Front Line Defenders. *Global Analysis 2020*, Dublín, Bruselas, s. f., pp. 20-28. [https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid\\_global\\_analysis\\_2020.pdf](https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/flid_global_analysis_2020.pdf).

Gobierno de Argentina, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, *Ley Yolanda. Lineamientos generales para la capacitación en ambiente*, s. f. [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version\\_final\\_lineamientos\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/version_final_lineamientos_0.pdf).

OEA, Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), adoptado el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), adoptada el 22 de noviembre de 1969, en la ciudad de San José, Costa Rica. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).

OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), adoptado el 17 de noviembre de 1988, en San Salvador, El Salvador. <https://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.

ONU, Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Tra-tInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el 3-14 de junio de 1992. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

ONU, *El futuro que queremos*. Documento final adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20), el 20-22 junio 2012. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>.

ONU, Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, 2018. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.pdf).

ONU, Resolución 37/7 (Carta Mundial de la Naturaleza), adoptada en 28 de octubre de 1982, párrs. 16 y 23. [https://www.iri.edu.ar/publicaciones\\_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20Carta-MundialdeLaNaturaleza.pdf](https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/Ultima-Tanda/Medio%20Ambiente/7.%20Carta-MundialdeLaNaturaleza.pdf).

ONU, Resolución 70/1 (Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), aprobada en 25 de septiembre de 2015, Objetivo 16. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).

ONU, Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.

ONU, PNUMA, Directrices de Bali, adoptadas en febrero de 2020. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1\\_pnuma\\_-\\_directrices\\_de\\_bali.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1_pnuma_-_directrices_de_bali.pdf).

Unece, *Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (Convención de Aarhus)*, adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aarhus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf).

Unece, Meeting of the Parties to the Decision I/7 of the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Report of the First Meeting of the Parties, Decision I/7 – Review of Compliance, relatorio adoptado el 21-23 de octubre de 2002. <https://digitallibrary.un.org/record/521225> (documento encontrado solo en inglés).

Unece, Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Protocolo de Kiev), adoptado el 21 de mayo de 2003 (documento encontrado solo en inglés). [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg\\_no=XXVII-13-a&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtmsg_no=XXVII-13-a&chapter=27&clang=en).

## Legislación nacional

- Gobierno de Argentina, 27.275, Acceso a la Información Pública, de 14 de septiembre de 2016.
- Gobierno de Argentina, Ley 27.287, Sistema Nacional para la Gestión Integral del Riesgo y la Protección Civil, de 28 septiembre de 2016.
- Gobierno de Argentina, Poder Judicial de la Nación Argentina, Consejo de la Magistratura, Resolución 510 de 2018, Anexo I.
- Gobierno de Argentina, Ley 27.592, Ley Yolanda, de 15 de diciembre de 2020.
- Gobierno de Argentina, Ley 27.621, Para la implementación de la educación ambiental integral, de 03 junio 2021.
- Gobierno de Bahamas, Freedom of Information Act, de 31 de marzo de 2017.
- Gobierno de Brasil, Presidencia de la República, Decreto 10.815 de 28 de septiembre de 2021, que alteró el Decreto 9.937, de 24 de julio de 2019.
- Gobierno de Colombia, Ley 1.757, de 6 de julio de 2015.
- Gobierno de México, Ley General de Acceso a la Información Pública, de 4 de mayo de 2015 (última reforma publicada el 20 de mayo de 2021).
- Gobierno de Paraguay, Ley 15.282, de 19 de septiembre de 2014.
- Gobierno de Perú, Ministerio del Medio Ambiente, Resolución Ministerial 134-2021 Minam, de 23 de julio de 2021.
- Gobierno de Perú, Presidencia de la República, Decreto 1023-2021-Minam, de 25 de julio de 2021.
- Gobierno de Perú, Decreto Supremo 002-2018-JUS, de 31 de enero de 2018.

## Referencias académicas

- Ayala, C., *Del amparo constitucional al amparo interamericano como institutos para la protección de los derechos humanos*, Caracas, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Jurídica Venezolana, 1998.
- Barrios, D., “El Acuerdo de Escazú como el instrumento normativo más importante para los defensores de derechos humanos en Perú y América Latina”, *Revista de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, vol. 8, núm. 1, 2020.
- Barritt, E., “Global values, transnational expression: From Aarhus to Escazú”, *TLI Think! Paper*, 11, 2019.
- Barroso, L. y P. Mello, Democracias liberales y derechos humanos: el papel de los tribunales internacionales, en A. Saiz-Arnaiz, A. Cervantes, M. Matarrita y S. Reca (coords.), *Impacto y desafíos a medio siglo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, vol. 1, 2021.
- Barroso, L. y P. Mello, “How to save the Amazon: The reasons why a living forest is worth more than a cut down One”, *Carr Center Discussion Paper Series*, vol. 11, 2021. <https://carrcenter.hks.harvard.edu/files/cchr/files/210310-amazon.pdf>.
- Barroso, L. y P. Mello, “In defense of the Amazon Forest: The role of law and courts”, *Harvard International Law Journal*, vol. 62, 2021.
- Bogdandy, A., M. Morales, E. Ferrer, *Ius Constitutionale Commune en América Latina: textos básicos para su comprensión*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2017.

- Bogdandy, A., “Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador”, *Revista Derecho del Estado*, 2015, pp. 3-50.
- Bustos, R., *La Constitución red: un estudio sobre supraestatalidad y constitución*, Bilbao, Ed. Instituto Vasco de Administración Pública, 2005.
- Carvajal, S., *El Acuerdo de Escazú. Una oportunidad para avanzar regionalmente hacia la protección ambiental en tiempos de crisis*, Bogotá, Universidad de Los Andes, 2019, pp. 1-23. <https://repositorio.uniandes.edu.co/bitstream/handle/1992/31301/Medioambienta%20PIPEC.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=17>.
- Cavallo, G., “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *Revista Ius et Praxis*, año 26, núm. 2, 2020.
- Cepal, *Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú*, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43576-informe-la-novena-reunion-comite-negociacion-acuerdo-regional-acceso-la>.
- Durán, V. y C. Nalegach, “¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú?”, *Perspectivas CDA*, núm. 178, 2020. <https://www.uchile.cl/noticias/171052/ya-esta-disponible-el-segundo-numero-de-perspectivasca>.
- Faundes, J., “Interpretación evolutiva de los derechos humanos”, en M. Álvarez y R. Cippitani (coords.), *Diccionario analítico de derechos humanos e integración jurídica*, Roma, Perugia, México, Istituto per gli Studi Economici e Giuridici, 2013.
- Ferrer, E., “Eficacia de la sentencia interamericana y la cosa juzgada internacional: vinculación directa hacia las partes (*res judicata*) e indirecta hacia los Estados parte de la Convención Americana (*res interpretata*)”, en F. Piovesan y J. M. Saldanha, “Diálogos jurisdiccionales e direitos humanos”, *Gazeta Jurídica*, 2016, pp. 33-92.
- Ferrer, E., “El control de convencionalidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (a una década de su creación: 2006-2016)”, en M. Henríquez y M. Morales-Antoniuzzi (coords.), *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 Años de Almonacid Arellano vs. Chile*, Santiago, DER Ediciones, 2017.
- Ipenza, C., “Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el Principio 10 de Río – Acuerdo de Escazú”, *Lumen. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón*, núm. 50, 2019, pp. 171-178.
- Jiménez, H., “El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información, da luz a una nueva jurisprudencia”, *Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unirio*, vol. 1, núm. 1, 2019.
- Médecis, G., “El Acuerdo de Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y Caribe”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, núm. 1, 2018, pp. 1-66.
- Morales, M., “El control de convencionalidad: aproximación desde el enfoque del *Ius Constitutionale Commune* y la interamericanización”, en M. Henríquez y M. Morales, *El control de convencionalidad: un balance comparado a 10 Años de Almonacid Arellano vs. Chile*, Santiago, DER Ediciones, 2016, pp. 71-106.
- Morales-Antoniuzzi, M., “O estado aberto: objetivo do ius constitutionale commune”, en A. von Bogdandy, M. Morales y F. Piovesan (coords.), *Ius Constitutionale Commune na América Latina: Marco conceptual*, Curitiba, vol. 1, 2016, pp. 37-69.
- Muñoz Ávila, L. y M. A. Lozano Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, núm. 50, 2021, pp. 165-200.
- Nalegach, C., “Acuerdo de Escazú: quienes pierden sin su protección”, *Cuadernos Médico-Sociales*, vol. 50, núm. 1, 2019.
- Neves, M., *Transconstitucionalismo*, São Paulo, Martins Fontes, 2009.
- Parola, G., “O Acordo de Escazú 2018: as novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o Impacto da COVID-19 no processo de ratificação”, *Revista Culturais Jurídicas*, vol. 7, núm. 16, enero-abril 2020.
- Ribeiro, E. y A. Machado, “O Acordo de Escazú e o acesso à informação ambiental no Brasil”, *Revista de Direito Internacional, Brasília*, vol. 15, núm. 3, 2018, pp. 251-265.
- Sagüés, N., “Obligaciones internacionales y control de convencionalidad”, *Estudios Constitucionales*, año 8, núm. 1, 2010.



- Sagüés, N., “El Control de convencionalidad en el sistema interamericano y sus anticipos”, en E. Ferrer Mac-Gregor y A. Herrera (coords.), *Diálogo jurisprudencial en derechos humanos, entre Tribunales Constitucionales y Cortes Internacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.
- Salazar, E., “Coordenadas y desarrollos internacionales del acceso a la justicia en asuntos ambientales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 42, 2019.
- Slaughter, A., *A new world order*, Princeton, Princeton University Press, 2005.
- Sommermann, K., “Transformative Effects of the Aarhus Convention in Europe”, *ZaöRV*, vol. 77, 2017.

**ACUERDO REGIONAL SOBRE  
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN,  
LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA  
Y EL ACCESO A LA JUSTICIA  
EN ASUNTOS AMBIENTALES  
EN AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE**

Las Partes en el presente Acuerdo,

Recordando la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, formulada por países de América Latina y el Caribe en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, en la que se reafirma el compromiso con los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, se reconoce la necesidad de alcanzar compromisos para la aplicación cabal de dichos derechos y se manifiesta la voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional,

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

Destacando que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada,

Convencidas de que los derechos de acceso contribuyen al fortalecimiento, entre otros, de la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos,

Reafirmando la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordando otros instrumentos internacionales de derechos humanos que ponen de relieve que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, incluidas de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Reafirmando también todos los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992,

Recordando la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el Programa 21, el Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21, la Declaración de Barbados y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Declaración de Mauricio y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior

del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa), Recordando también que, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, titulado "El futuro que queremos", se reconoce que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; se recalca que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible, y se alienta la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información ambiental, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda,

Considerando la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015, titulada "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", por la que se acordó un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas universales y transformativas, de gran alcance y centradas en las personas, y en donde se estableció el compromiso de lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones –económica, social y ambiental– de forma equilibrada e integrada,

Reconociendo la multiculturalidad de América Latina y el Caribe y de sus pueblos,

Reconociendo también la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible,

Conscientes de los avances alcanzados en los instrumentos internacionales y regionales y en las legislaciones y prácticas nacionales relativas a los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales,

Convencidas de la necesidad de promover y fortalecer el diálogo, la cooperación, la asistencia técnica, la educación y la sensibilización, así como el fortalecimiento de capacidades, en los niveles internacional, regional, nacional, subnacional y local, para el ejercicio pleno de los derechos de acceso,

Decididas a alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso contemplados en el presente Acuerdo, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación,

## BIBLIOGRAFÍA

### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, LC/TS.2017/83, 2018.
- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*. Aprobado mediante LC/TS.2021/221 el 6 de abril de 2021. <https://www.cepal.org/es/notas/consulta-publica-la-guia-implementacion-acuerdo-escazu>.
- Cepal, *Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe*, 2021. <https://observatoriop10.cepal.org/es>.
- CEPE, Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, adoptada el 25 de junio de 1998. <https://unece.org/environment-policy/public-participation>.
- CEPE, Maastricht Declaration, 2014. [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/HLS/ece.mp.pp.2014.27.Add.1\\_e.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/mop5/HLS/ece.mp.pp.2014.27.Add.1_e.pdf).
- CIDH, Informe 48/2000, Caso 11.166 Perú, 13 de abril de 2000. <https://www.iuslat.com/#WW/vid/857120940>.
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/34/49, 2017.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).
- Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y Comisión Económica para América Latina el Caribe (Cepal), *Recomendaciones para la incorporación del enfoque de derechos humanos en la evaluación de impacto ambiental de proyectos mineros*, LC/TS.2019/84, Santiago, 2019. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44955/1/S1901074\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44955/1/S1901074_es.pdf).
- KAS, IDEHPUCP y CIDH, Base de datos del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer (KAS) el Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú (Idehpucp) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), 2021.
- ONU, Asamblea General, Resolución 32/130 del 16 diciembre de 1977.
- ONU, Asamblea General, Resolución 41/117 del 4 diciembre de 1986.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/22/43, 2013.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/31/52, 2016.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Informe preliminar 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, A/HRC/37/59, 2018. [undocs.org](https://undocs.org).
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución 40/11, Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, 2019, A/HRC/40/L.22/Rev.1. [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/40/L.22/Rev.1](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/40/L.22/Rev.1).
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/RES/19/36, Derechos humanos, democracia y Estado de derecho, 2012. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/131/69/PDF/G1213169.pdf?OpenElement>.
- ONU, Acuerdo de París, aprobado por la Decisión 1/CP.21 de la Conferencia de las Partes, 2015.
- ONU, Informe del Secretario General A/73/419, Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente, 2018, SGGaps\_SP.pdf ([unep.org](https://www.unep.org)).

- ONU, Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, A/CONF.216/13 (2021). <https://undocs.org/A/CONF.216/13>.
- ONU, *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, ONU, 2016.
- ONU, *The Aarhus Convention: An implementation guide*, 2.ª ed., ONU, 2014.
- ONU, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, 2015. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).
- ONU, ¿Qué cambiará con la Cumbre de Johannesburgo?, abril de 2012. [https://www.un.org/spanish/conferencias/wssd/feature\\_story41.htm](https://www.un.org/spanish/conferencias/wssd/feature_story41.htm).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Environmental Rule of Law: First Global Report*, PNUMA, 2019.

## Referencias académicas

- Andrusevych, A. y S. Kern, *Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee (2004- 2014)*, 3.ª ed. RACSE, Lviv, 2016.
- Bárcena, A., V. Torres e I. Muñoz, *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/47427-acuerdo-escazu-democracia-ambiental-su-relacion-la-agenda-2030-desarrollo>.
- Barritt, E., *Global Values Transnational Expression: From Aarhus to Escazú*, Research Handbook on Transnational Environmental Law, 2019.
- Barritt, E., *Theme and Variation: The Aarhus Convention and the Escazú Agreement*, GNHRE, 2021.
- García, J., “El preámbulo, contexto hermenéutico del Convenio: un instrumento constitucional de orden público europeo”, en J. García Roca y P. Santolaya (coords.), *La Europa de los derechos*, Academia, 2005.
- Giupponi, O. y B. Fostering, *Environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights*, Reciel, 2019, pp. 1-16. <https://doi.org/10.1111/reel.12274>.
- Hernández, L., “Los tratados internacionales como base de la diplomacia mundial”, *Revista de Derecho*, n.º 22, 2004.
- Laporte, V., *Derechos humanos y medio ambiente: avances y desafíos para el desarrollo sostenible*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2018. [org/content/rblac/es/home/library/poverty/-derechos-humanos-y\\_medio-ambiente-avances-y-desafios-para-el-de.htm](http://content/rblac/es/home/library/poverty/-derechos-humanos-y_medio-ambiente-avances-y-desafios-para-el-de.htm).
- Llanos, H., *Teoría y práctica del derecho internacional público*, tomo I, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1979.
- Novak, F., “Los criterios para la interpretación de los tratados”, *THĒMIS Revista de Derecho*, n.º 63, 2013.
- Orellana, M., *Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional*, Naciones Unidas, 2014. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37184/S1420606\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37184/S1420606_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Peña, M., *Derechos Humanos y Medio Ambiente*, San José, Universidad de Costa Rica, 2021.
- Prieur, M., G. Sozzo y A. Napoli, *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Universidad Nacional del Litoral, Cidce, Farna, 2020.
- Stec, S. y J. Jendroska, “The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings”, *Journal of Environmental Law*, vol. 31, n.º 3, 2019, pp. 533-545.
- Steiner, C. y P. Uribe, *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, Bogotá, Fundación Konrad Adenauer, 2014.
- Treviranus, H., “The Aarhus Convention: An implementation guide. Preamble”, en *Encyclopedia of Public International Law*, vol. III, Amsterdam, Elsevier, 2000.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	33
<b>2. Breve reseña del proceso</b> .....	33
<b>3. Naturaleza y fin de un preámbulo</b> .....	36
<b>4. Proceso de negociación del Preámbulo</b> .....	38
<b>5. Contenido del Preámbulo del Acuerdo de Escazú</b> .....	39
<b>6. Conclusiones</b> .....	61

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente comentario se centra en identificar los elementos centrales del Preámbulo del Acuerdo de Escazú. Para ello, en primer término, se hará una breve reseña del proceso de elaboración de este instrumento considerando los trabajos previos, sus etapas de preparación y de negociación, así como el periodo desde la adopción del instrumento hasta su entrada en vigor.

A continuación, se resaltarán la naturaleza y los diversos fines de un Preámbulo en cuanto introducción de un instrumento internacional.

Finalmente, y como objetivo principal de esta sección, se desarrollarán y analizarán los antecedentes, las valoraciones y el anhelo que figuran en el Preámbulo. En el presente estudio, se resaltarán en particular antecedentes de la disposición, así como su relación con otros artículos del Acuerdo a fin de aportar a una visión sistemática de este instrumento y profundizar en su entendimiento.

### 2. BREVE RESEÑA DEL PROCESO

La adopción del Acuerdo de Escazú es el resultado de un proceso que inicia en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20), gracias a la “Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe”. De cara a dicha cumbre, la comunidad internacional contaba con múltiples estudios que relevaban el deterioro socioambiental planetario y, con ello, las repercusiones en la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones.

A su vez, cabe resaltar que los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) reconocieron la necesidad de construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, en un marco de unidad, democracia, respeto irrestricto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad y concertación política.

En este contexto, Chile, ostentando la presidencia *pro tempore* del foro de la Celac, resaltó informes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ONU Ambiente) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en los que señala que desafíos de crisis tales como el impacto del cambio climático, la contaminación, la escasez de agua y la pérdida de la biodiversidad exigían mínimos civilizatorios tales como una debida gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.

Río+20 finalmente concluyó con el compromiso de diez países, pero además con el firme apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) como secretaría técnica y la participación de la sociedad civil, actores distintivos que se mantendrían durante todo el proceso.

En lo medular, la declaración suscrita en dicha Conferencia señala:

Es necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Por ello, manifestamos nuestra voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. América Latina y el Caribe puede y debe dar un paso significativo en esta materia.

En términos operativos, los países se comprometieron a elaborar e implementar un plan de acción para 2012-2014.

Del camino al Acuerdo de Escazú, que se extendió casi por seis años, es factible distinguir una fase preparatoria y otra de negociación propiamente tal.

La primera etapa tuvo lugar entre 2012 y 2014 y fue liderada por una mesa directiva conformada por Chile en la presidencia, México en la vicepresidencia y República Dominicana en la relatoría. Los países designaron puntos focales, no solo de los ministerios de relaciones exteriores, sino, en muchas ocasiones también, de las carteras ambientales, quienes sesionaron en cuatro reuniones presenciales. A lo anterior se sumó la creación de dos grupos de trabajo: el primero sobre Fortalecimiento de Capacidades y Cooperación –coordinado por Colombia y Jamaica– y el segundo sobre Derechos de Acceso e Instrumento Regional –coordinado por Brasil y Costa Rica–. Dichas instancias de trabajo sesionaron en catorce ocasiones, la mayoría de las veces en forma virtual. Durante esta etapa preparatoria los trabajos se focalizaron en profundizar el entendimiento respecto a los derechos procedimentales de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales; a profundizar en las mejores normas y prácticas de democracia ambiental; en elaborar un diagnóstico regional y en analizar tipologías de instrumentos de derecho público internacional ambiental.

En consecuencia, además de la Declaración adoptada el año 2012, se destaca en este periodo la creación de los siguientes instrumentos fundacionales: Hoja de Ruta



(2012), Plan de Acción (2013), Visión de Lima (2013), Líneas de Acción Prioritarias en materia de Fortalecimiento de Capacidades y Cooperación (2014), Contenidos de San José (2014), y Decisión de Santiago (2014).

En virtud de la Decisión de Santiago, se transitó a la siguiente etapa al conformarse un Comité de Negociación que llegó a estar compuesto por 24 países de la región. El punto de partida para las labores de este Comité fue el documento preliminar que se solicitó a la Cepal, en su calidad de Secretaría Técnica, sobre la base de los resultados del proceso hasta la fecha, los Contenidos de San José para el instrumento regional, el diagnóstico regional elaborado por la Cepal y legislaciones, prácticas e instituciones nacionales de los 33 países de América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta además los desafíos y las necesidades de la región, así como los insumos y comentarios del grupo de expertos establecido por la Cepal para estos fines. Se consideraron asimismo las contribuciones enviadas por los países signatarios y el público.

A continuación, la Mesa Directiva elaboró un compilado con los aportes de los países comenzando la negociación del instrumento en la segunda ronda del Comité de Negociación que tuvo lugar Panamá en 2015. El texto compilado iría mutando en virtud de los avances producidos en las rondas de negociación, donde la novena versión de dicho documento se constituyó en el primer Tratado Ambiental acordado en América Latina y el Caribe.

A su vez, el Comité concordó su Organización y Plan de Trabajo en 2015 y las Modalidades de Participación del Público en 2016; estos instrumentos permitieron un proceso adaptativo, eficiente, inclusivo y transparente. En palabras del exrelator de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente:

En 2014 tuve la oportunidad de intervenir en la Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados, celebrada en Santiago, donde se acordó iniciar las negociaciones sobre el instrumento regional. En esa reunión, también se dio el trascendental paso de proporcionar la participación significativa del público en la negociación misma. Tres años después, en Buenos Aires, en la Séptima Reunión del Comité de Negociación, vi de primera mano cómo el proceso de negociación incluía literalmente un lugar en la mesa para los representantes de la sociedad civil. Este fue un acontecimiento muy importante para el desarrollo de las negociaciones de acuerdos ambientales o de cualquier tipo de acuerdos internacionales. Normalmente, este tipo de negociaciones suelen permitir que la sociedad civil hable, si es que lo hace, únicamente bajo estrictas limitaciones. La decisión pionera de los negociadores de dar la bienvenida a las voces de la sociedad civil contribuyó al establecimiento de un Acuerdo más fuerte y receptivo. En este sentido, como en muchos otros, el Acuerdo de Escazú es un modelo para el mundo.

El Comité de Negociación sostuvo un total de nueve rondas presenciales y seis reuniones entre periodos de carácter virtual. Dada la adhesión de nuevos países y la complejidad propia de cualquier negociación, la mesa directiva en esta fase quedó sujeta a la copresidencia de Chile y Costa Rica e integrada por Argentina, México, Perú, San Vicente

y las Granadinas y Trinidad y Tobago. A ello se sumó la labor de nueve grupos de trabajo, abiertos a todos los países y al público, el apoyo de organismos como el ONU Ambiente, el Alto Comisionado de Derechos Humanos, la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de las Naciones Unidas, y la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus), entre otros, además de la colaboración de personas expertas en derecho y medio ambiente.

Cabe notar que en ambas etapas se realizaron esfuerzos para dar a conocer la Declaración y sumar un mayor número de países al proceso, lo que resultó en que finalmente 24 países integraron el Comité de Negociación, más que duplicándose el número existente del año 2012. Actualmente, la Conferencia de las Partes exhorta a los países firmantes del instrumento a ratificarlo y, a quienes no lo suscribieron, a adherir.

El 4 de marzo de 2018, en el cantón de Escazú, Costa Rica, se adopta el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). En coherencia con lo dispuesto en el tratado, la apertura de su firma comenzó el 27 de septiembre de 2018 y se extendió hasta el 26 de septiembre de 2020 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Tras superar los requisitos establecidos entró en vigor el 22 de abril de 2021, día de la madre tierra, contando a la fecha con 15 Estados parte. Su primera Conferencia de las Partes tuvo lugar entre el 20 y 22 de abril de 2022 en la sede de la Cepal. De dicha primera reunión se destaca el que se haya acordado una Declaración Política y aprobado cuatro decisiones respecto a las Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes; las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento; Arreglos Financieros; la creación de un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y un foro anual. Asimismo, se eligió una mesa directiva integrada por Uruguay en la Presidencia, y Antigua y Barbuda, Argentina, México y Santa Lucía en las vicepresidencias; así mismo, se anunció una Reunión Extraordinaria de la Conferencia de las Partes del Acuerdo, celebrada en Argentina en 2023. Esta Conferencia tuvo como objetivo principal elegir a las personas integrantes del Comité de Apoyo a la Aplicación y al Cumplimiento, lográndose por consenso una membresía con balance regional y paridad de género.

### **3. NATURALEZA Y FIN DE UN PREÁMBULO**

El Preámbulo del Acuerdo de Escazú se compone de 14 párrafos que, como establece el derecho internacional, son parte integrante del Acuerdo. Además, cumple con diversas e importantes funciones a pesar de estimarse que no contiene obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados parte. En este sentido, la Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus indica que “un preámbulo es la introducción a un tratado. Es una parte integral del acuerdo legal, pero no establece obligaciones vinculantes”. Por su parte, se ha resaltado que,

... en la doctrina más aceptada en el ámbito del derecho internacional público, la enumeración que se realiza en los preámbulos no es un lugar adecuado para describir obligaciones, las cuales se encuentran usualmente en la parte operativa de los artículos del tratado o incluso en sus anexos. Sin embargo, ha sido consistentemente aceptado que los preámbulos pueden imponer compromisos interpretativos.

Siguiendo ejemplos similares, el Preámbulo del Acuerdo introduce el texto contextualizando el origen y los desarrollos que se tuvieron a la vista en el proceso de negociación, para lo cual resalta instrumentos internacionales y regionales, así como los progresos en legislaciones y prácticas nacionales.

En el Preámbulo, igualmente, se enfatizan aspectos que se consideran claves. En el caso del Acuerdo de Escazú se releva el rol de los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales, la importancia del trabajo y las contribuciones del público y de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, así como la multiculturalidad de América Latina y el Caribe y sus pueblos, entre otros.

Finalmente, el Preámbulo ilustra la motivación del instrumento y su anhelo. En este sentido, “el preámbulo de un tratado internacional consigna la visión común y los objetivos que las partes intentan alcanzar por medio de ese instrumento”.

El Preámbulo de Escazú advierte que a pesar de los avances es necesario promover y fortalecer acciones a distintos niveles para alcanzar la plena implementación de los derechos de accesos contemplados en el Acuerdo. Al ser así, se anuncia desde la introducción al instrumento que su aspiración es un cabal cumplimiento y no la mera consagración formal normativa.

Un preámbulo desempeña una relevante función interpretativa. Al respecto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena) de 1969 establece como regla general que un tratado deberá interpretarse de buena fe “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”. Agrega que para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá el texto incluido su Preámbulo (art. 31). En consecuencia, la “relevancia del preámbulo de los tratados internacionales de derechos humanos es indiscutible, toda vez que aluden, por lo regular, a un contexto hermenéutico desde el cual debe comprenderse el tratado antes de interpretar sus normas”.

Al aportar a determinar el sentido y alcance del texto acordado, el preámbulo se perfila como una guía a los Estados parte en determinar cuáles son las medidas que deberían adoptar. Así, por ejemplo, se ha indicado que el Preámbulo de la Convención de Aarhus establece las aspiraciones y los objetivos que muestran sus orígenes y orientan su camino futuro.

A su vez, también contribuye a evaluar la consistencia y suficiencia de dichas medidas con la visión que orientó la adopción del Acuerdo. En este sentido, refuerza en particular la función del Objetivo (art. 1), de las Definiciones (art. 2), de los Principios (art. 3)

y de las Disposiciones Generales (art. 4), constituyéndose así en una base de referencia de todo el tratado. Al respecto, a modo de ejemplo, cabe considerar que el Acuerdo de Escazú determina el compromiso de los Estados parte en relación con los estándares que establece, dejando en todo caso un amplio espectro de opciones como lo indica la disposición general del artículo 4.3.

#### **4. PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL PREÁMBULO**

Cómo se aprecia en el documento preliminar, para comenzar la negociación del Preámbulo los principales referentes fueron documentos fundacionales del proceso, esto es: la Declaración de Río+20 (2012), la hoja de Ruta (2012), el plan de Acción (2013), la Visión de Lima (2013) y los Contenidos de San José (2014). Además, se consideraron en particular normativas de Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Jamaica, Guatemala, Paraguay, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, así como tratados internacionales ambientales y de derechos humanos. Finalmente, también se construyó con base en insumos recibidos del público y los países.

Cabe resaltar que de dicho documento preliminar, ciertas materias sustantivas como el derecho al medio ambiente y la consideración del beneficio de las generaciones presentes, pero también de las futuras (párr. 8); el valor del acceso a la información, a la participación pública y a la justicia (párrs. 12, 13 14); la característica del acuerdo de ser un instrumento base que no impide medidas adicionales (párr. 18); y la construcción de una agenda regional propia en consonancia con prioridades y necesidades nacionales (párr. 21), no figurarán en el Preámbulo finalmente adoptado sin perjuicio de estar recogidos en otras disposiciones del tratado. A su vez, también durante la negociación determinados foros e instrumentos internacionales no fueron explícitamente nombrados, se sintetizó lenguaje, se recurrió a lenguaje acordado en otros foros y el orden de las disposiciones fue modificado.

Como se ha relatado, la mesa directiva elaboró un documento compilado con base en los aportes que hicieron los países al documento preliminar. El Preámbulo fue la primera sección en negociarse al seguirse el orden del documento compilado y se acordó reflejar la autoría de cada país en cada propuesta nueva o alternativa y, en su caso, el respaldo de otros países, entendiéndose que aquellos no mencionados concordaban con el texto originalmente propuesto en el documento preliminar preparado por la Cepal a pedido de los países. Además, aquellos puntos en los que existía consenso en sala se consideraron convenidos y quedaron consignados así en el texto. Luego de la ronda de Panamá, varios artículos del Preámbulo transitaron a dicha categoría

Beneficiándose de las modalidades aprobadas en la Organización y Plan de Trabajo del Comité de Negociación, Argentina, Chile, Costa Rica, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago presentaron una propuesta de preámbulo para ser considerada en la octava ronda de negociación, lo que facilitó que seis párrafos fuesen convenidos. Para la última ronda, una nueva propuesta y la negociación de los países logró que finalmente se concertara el Preámbulo.

## 5. CONTENIDO DEL PREÁMBULO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

[1]

*Recordando* la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, formulada por países de América Latina y el Caribe en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, en la que se reafirma el compromiso con los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, se reconoce la necesidad de alcanzar compromisos para la aplicación cabal de dichos derechos y se manifiesta la voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional,

Como principal y directo antecedente del Acuerdo de Escazú, se conmemora la Declaración suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012.

Dicha declaración es producto de una propuesta de Chile que recibió un destacado apoyo de la sociedad civil, en particular por parte de la Iniciativa de Acceso, y también contó con la importante experiencia, disposición y colaboración de la Cepal. En forma destacada, en las últimas décadas dicha Comisión acompañó los procesos de reforma sobre los derechos de acceso en la región a través de capacitaciones para los gobiernos y actores de la sociedad civil. Además, el ejemplo europeo del Convenio de Aarhus en cuanto a tener a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) como soporte fue un antecedente para que se le solicitara a la Cepal asumir un rol similar como Secretaría Técnica.

Junto con la valoración del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), al que se hace referencia en el siguiente párrafo del Preámbulo, los países firmantes sopesaron la situación socioambiental y las crecientes demandas ciudadanas, de expertos y de movimientos ambientalistas abogando por una mejor y más democrática gestión.

En este sentido, los países de la región, en la Reunión Preparatoria de América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2011), señalaron en sus conclusiones que era necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992.

Por su parte, los países miembros de la Celac habían reconocido la necesidad de construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe, en un

marco de unidad, democracia, respeto irrestricto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad y concertación política. Chile, ostentando la presidencia *pro tempore* del foro de la Celac, resaltó la urgencia de acciones ambiciosas y señaló que la manera de enfrentar dichos desafíos era trascendental y exigía, como mínimo, una debida gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, por lo que incentivó en dicho foro la elaboración un instrumento regional.

Río+20 concluyó entonces con el reconocimiento por parte de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay de que, a pesar de los avances respecto al Principio 10, se debían alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso. Por ello, manifestaron la voluntad de iniciar un proceso para explorar

... la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. América Latina y el Caribe puede y debe dar un paso significativo en esta materia.

A su vez subrayaron que, a fin de cumplir con dicho Principio, los Estados debían facilitar y fomentar la educación, la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos, y proporcionar acceso efectivo a los procedimientos señalados. Asimismo, reconocieron y recalcaron que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente sano, y que aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.

A fin de asegurar la continuidad de la declaración, los países se comprometieron a elaborar e implementar un plan de acción en 2012-2014 y designaron a la Cepal como Secretaría Técnica e indicaron que el proceso contaría *con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada*.

Posteriormente, la Declaración también fue suscrita por Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago.

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

Las Partes reafirman el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Brasil, 1992).

Como destaca la doctrina: “Tanto la Convención de Aarhus como el Acuerdo de Escazú fueron desarrollados para implementar el Principio 10 de la Declaración de Río, recordándolo en sus respectivos preámbulos, cada acuerdo compromete y encarna los valores de democracia, transparencia y participación”.

Corresponde señalar que esta Conferencia, además del consenso en torno a 27 principios, tuvo entre sus destacados resultados la apertura a la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica y de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como la suscripción de una declaración de principios que orientarían el desarrollo forestal y fue el punto de partida para la negociación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Lucha contra la Desertificación. Adicionalmente, se acuerda el Programa 21, Plan de acción no vinculante en pro del desarrollo sostenible, que en sus capítulos 23 a 40 trata temas relacionados con el acceso a la información y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

En específico, el Principio 10 dispone:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse

acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Cabe subrayar que, a través de dicho Principio, se consagra en el ámbito internacional la importancia del acceso a la información, a la participación pública y a la justicia para enfrentar los desafíos ambientales. Se refleja así un consenso fundamental respecto a que el mejor modo de enfrentar los desafíos ambientales es siempre a través de estos derechos de acceso. Resalta, además, que ellos se abordan de manera conjunta y que son reconocidos como la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza.

En la Declaración de Río+20, que inaugura el Preámbulo en comento, los países resaltaron que los derechos de acceso

... son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.

El Principio 10 debe, además, interpretarse en conjunto con los otros 26 principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo ya que todos ellos refuerzan el entendimiento de cuál es el camino hacia un desarrollo sostenible y, por lo mismo, son recogidos en el sexto párrafo del Preámbulo. En este sentido, el Principio 1 plantea que “los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza”; el Principio 4 indica que, “a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada”; y el Principio 25 señala que “la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”.

### [3]

*Destacando* que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada,

Las Partes, desde un enfoque de derechos humanos, resaltan que estos derechos de acceso están relacionados entre sí y son, además, interdependientes. Esta estrecha relación demanda para las Partes que su promoción y aplicación sea de forma integral y equilibrada. La redacción de este párrafo generó un alto consenso por lo que se mantuvo idéntico durante toda la negociación y según lo propuesto en el documento preliminar elaborado por Cepal.



Se refuerza así también el enfoque del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, que, como se ha indicado, presenta estos tres derechos procedimentales en forma conjunta.

No obstante, corresponde subrayar que estos derechos de acceso son derechos humanos autónomos y encuadrados dentro de la categoría de derechos civiles y políticos. A pesar de ello, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 se afirma que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y están relacionados entre sí. De este modo se admite que ningún derecho puede disfrutarse de forma aislada, si no que ese goce depende de la realización de los demás derechos.

Asimismo, los derechos de acceso, sin encuadrarse en la esfera ambiental, han sido objeto de atención regional a través de numerosos instrumentos internacionales. En este sentido, destaca la regulación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 (arts. 19, 25 y 2.3 y 14). A modo de ejemplo, en el marco interamericano, el derecho de acceso a la información pública se contempla en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”) (CADH) (art. 13) y en la Carta Democrática Interamericana (art. 4). Además, destaca el minucioso desarrollo de este derecho mediante la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información del año, 2009 actualizada en 2020. A su vez, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX), la CADH (art. 23) y la Carta Democrática Interamericana (art. 6) reconocen el derecho a la participación en los asuntos públicos. Finalmente, entre otros, los artículos 2. 3 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) se abocan al acceso a la justicia.

Sin perjuicio de su clasificación como derechos civiles y políticos, los derechos de acceso posibilitan el logro de otros derechos enmarcados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Como resalta el 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 (hoy Relator Especial), las correlativas obligaciones procedimentales de los Estados se fundamentan en los derechos civiles y políticos, pero se han aclarado y ampliado en el contexto del medio ambiente sobre la base de todos los derechos humanos que están en peligro a causa del daño ambiental.

La Declaración de Río+20 de 2012 se refirió a los tres derechos de acceso, al igual que lo hace el Objetivo del Acuerdo de Escazú. Aún más, se estimó que, no obstante poder tener progresos distintos, ya fuera en normativa o implementación, ellos requerían de un tratamiento indisoluble y balanceado, sin perjuicio de ninguno en beneficio de otros, y todos ellos fueron valorados por su contribución a la democracia, al desarrollo sostenible y a los derechos humanos en el siguiente párrafo del Preámbulo. Esta aproximación puede observarse en distintas disposiciones del Acuerdo. Así, a modo de ejemplo, se resalta que para que la participación sea incidente debe contar con condiciones de accesibilidad a la información, el acceso a la información debe ser garantizado con las respectivas acciones judiciales o administrativas, y los tres derechos de acceso pueden ser objeto de formación y capacitación.

**[4]**

*Convencidas* de que los derechos de acceso contribuyen al fortalecimiento, entre otros, de la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos,

Las Partes, sin limitar los aportes que pueden proporcionar esta triada de derechos, aprecian cómo estos contribuyen a la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Esta convicción reafirma que estos derechos humanos son esenciales para la vida democrática e indispensables para lograr una buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas, y una gestión pública inclusiva y participativa.

Además, continúa con el entendimiento presente en documentos fundacionales del proceso, en particular, la Declaración de Río+20, el primer párrafo del Preámbulo (2012) y la Hoja de Ruta (2012), que destacan los derechos de acceso como requisitos indispensables para la construcción de una ciudadanía comprometida con el desarrollo sostenible. A mayor abundamiento, respecto a los derechos de acceso la Visión de Lima (2013) valoró que estos:

- a. Representan una importante contribución para la formulación y aplicación de medidas y políticas informadas, transparentes y adecuadas para propiciar un mayor bienestar a la población y contribuir a la rendición de cuentas y a la vigencia del Estado de derecho.
- b. Permiten sensibilizar al público y que este exprese sus preocupaciones respecto de los problemas y desafíos ambientales, con la debida consideración de las autoridades, lo que redundará en un mayor involucramiento y apoyo del público en relación con las decisiones adoptadas.
- c. Un acceso adecuado a estos derechos es esencial para la gestión y preservación del patrimonio natural y la gobernanza de los recursos naturales en la región, y contribuye a la promoción del diálogo entre autoridades y los distintos actores relevantes sobre estas materias.

Específicamente, desde la academia se ha resaltado que la democracia en su vertiente ambiental puede ser comprendida como un binomio que

... proyecta la reciprocidad de la acción democrática en las deliberaciones sobre el medio ambiente y, al mismo tiempo, ecologiza la democracia. Por un lado, se destaca la necesidad de legitimar los procesos de toma de decisiones sobre el tema ambiental; por otro lado, existe el requisito de que se tome en serio el medio ambiente en el proceso de elección de políticos y de políticas como una agenda necesaria y urgente.

Por su parte, el reporte de 1987 “Nuestro Futuro Común”, de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo creada por las Naciones Unidas señala que el ambiente es

sustentable cuando “satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Se destacan, además, ciertas luces que entrega el reporte: “Un mundo en el que la pobreza y la desigualdad son endémicas será siempre propenso a crisis ecológicas o de otra índole. El desarrollo sostenible requiere la satisfacción de las necesidades básicas de todos y extiende a todos la oportunidad de satisfacer sus aspiraciones a una vida mejor”.

A su vez, el Principio 3 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 resalta que “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. Asimismo, hay coincidencia en que esta aspiración es un medio para reconciliar y equilibrar los pilares ambientales, sociales y económicos, como resalta en particular el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, recogido en el párrafo noveno del Preámbulo. De igual manera, dicha Hoja de Ruta aspira a un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible.

El Acuerdo de París también menciona en su Preámbulo al desarrollo sostenible, junto con reconocer que “el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos”. Aún más, también afirma “la importancia de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación a todos los niveles en los asuntos de que trata el presente Acuerdo”.

Por su parte, el Preámbulo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) consagra la importancia de consolidar el respeto por los derechos fundamentales en la región.

En forma específica, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su ya citada Opinión Consultiva OC-23/17, resaltó la relación de interdependencia e indivisibilidad entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Indicó la Corte IDH que entre los derechos especialmente vinculados al medio ambiente figuran los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, entre los que destacan los derechos de acceso, así como la libertad de expresión y asociación. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente consagrado en el artículo 13 de la CADH; la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción –consagrado en el artículo 23.1.a de dicha Convención– en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, y la obligación de garantizar el acceso a la justicia en relación con las obligaciones estatales para su protección.

Cabe anotar, a modo de ejemplo, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha resaltado que el Preámbulo de la CADH reafirma el propósito de

“consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”.

En forma coherente, el entonces experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (hoy Relator Especial) destacó el círculo virtuoso entre derechos humanos, medio ambiente y derechos de acceso, señalando que el ejercicio pleno de los derechos procedimentales de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la remediación efectiva produce políticas ambientales más transparentes y mejor informadas, lo que contribuye a un medio ambiente más sano que, a su vez, permite a las personas disfrutar de derechos humanos sustantivos como la vida, la alimentación y la salud.

En palabras de la ex-Secretaria Ejecutiva de Cepal, “este Acuerdo Regional es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos. Se trata de un acuerdo visionario y sin precedentes, alcanzado por y para América Latina y el Caribe, que refleja la ambición, las prioridades y las particularidades de nuestra región”.

En particular, el tratado señala en su Objetivo que la plena y efectiva implementación de los derechos de acceso contribuyen a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (art. 1), y, a su vez, dispone que cada Parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo (art. 4.1). Dichas disposiciones se refuerzan con principios propios de los derechos humanos como el de no regresión, pro persona y buena fe (art. 3.c; art. 3.d y art. 3.k).

**[5]**

*Reafirmando* la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y recordando otros instrumentos internacionales de derechos humanos que ponen de relieve que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, incluidas de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición,

Las Partes reafirman la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y recuerdan, sin precisarlos, otros instrumentos internacionales de derechos humanos que ponen de relieve que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción arbitraria alguna.

Es indispensable tener presente que el Acuerdo de Escazú fue propuesto, negociado y acordado considerando en particular una perspectiva de derechos humanos. Siguiendo a Naciones Unidas, este enfoque

... constituye un marco conceptual fundado en las normas internacionales de derechos humanos y orientado a su promoción y protección. Tiene como propósito analizar las obligaciones y desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo, y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo. Por lo tanto, este enfoque integra de manera congruente y sistemática los principales principios y estándares de derechos humanos en los planes, políticas y programas; se centra en los derechos, no en las necesidades; presta atención a los procesos y los resultados; y focaliza la atención en los grupos más vulnerables. Además, fortalece la participación de todos los actores, fomenta el empoderamiento local y refuerza la rendición de cuentas.

En consecuencia, se han destacado determinados elementos que configuran un enfoque de derechos humanos en asuntos ambientales resaltando que el Acuerdo:

1. Integra de manera congruente y sistemática los principales principios y estándares de derechos humanos;
2. Se centra en los derechos, no en las necesidades;
3. Presta debida atención a la evaluación, tanto de los resultados como de los procesos guiados por los estándares y principios de derechos humanos;
4. Focaliza la atención en los grupos más vulnerables, por variables tales como edad, etnia, género, a fin de velar por la realización de los derechos de las personas excluidas y marginadas;
5. Respeta y fortalece la participación, en cuanto medio y fin en sí misma, de todos los actores y fomenta el empoderamiento local considerando a las personas como actores clave en su propio desarrollo;
6. Considera las particularidades de una comunidad y de los territorios;
7. Refuerza la transparencia, la información, la comunicación efectiva entre las partes interesadas y la rendición de cuentas; y,
8. Apunta a alcanzar resultados sostenidos y no regresivos apoyándose en el fortalecimiento de las capacidades, la mejora de la cohesión social y las alianzas estratégicas y la institucionalización de los procesos democráticos.

Cabe señalar que los derechos a la información, a participar en los procesos de toma de decisiones y a un recurso efectivo fueron reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 7, 8, 19, 20 y 21) y son regidos por el PIDCP de 1966, como se ha señalado. Pero, además, el Acuerdo de Escazú recuerda los instrumentos que en particular apuntan a la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna. A modo de ejemplo, la CADH, en su artículo 1, dispone que los Estados partes se comprometen a respetar los derechos y las libertades reconocidos en ella, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a

toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Por su parte, el artículo 3 del “Protocolo de San Salvador” dispone que los Estados parte se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En forma similar, el Consejo de Derechos Humanos reconoció que los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho se ven reforzados cuando los Estados se esfuerzan por eliminar la discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad u otra condición, y por garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en la adopción de decisiones.

Se trata de un énfasis como respuesta a la desigualdad imperante en la región. Como destaca el Secretario General de las Naciones Unidas en su prólogo al Acuerdo de Escazú:

Ante todo, este tratado tiene por objeto luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.

En forma consistente, el principio de igualdad y no discriminación se recoge luego en el primer literal del artículo 3, y el foco puesto en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, definidos en el artículo 2.e, es un aspecto transversal del acuerdo.

## [6]

*Reafirmando también* todos los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 y de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992,

Las Partes reafirman hitos fundamentales del derecho internacional ambiental como son los principios de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Conferencia de Estocolmo, 1972) y de la ya comentada Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). Este párrafo resalta principios presentes en instrumentos que carecen de fuerza prescriptiva, los cuales pertenecen a la categoría de “derecho blando”, complementados en el siguiente párrafo con documentos de particular importancia para el desarrollo sostenible en la región.

Se ha resaltado que estos instrumentos no vinculantes han constituido una orientación significativa para la adopción de medidas nacionales e internacionales, que suelen actuar como precursores de la posterior elaboración y aprobación de instrumentos jurídicamente vinculantes. También son de uso común en el marco de los acuerdos ambientales multilaterales, para aclarar el significado de ciertas disposiciones.

La Conferencia de Estocolmo, convocada por la Resolución 2398 (XXIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 3 de diciembre de 1968, fue la primera cumbre mundial en tratar el medio ambiente de manera global. Conocida como la Primera Cumbre para la Tierra, adoptó una declaración que enunciaba los principios para la conservación y mejora del medio humano, y un plan de acción que contenía recomendaciones para la acción medioambiental internacional, además de acordarse la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Entre los 26 principios acordados, a modo de ejemplo, el 19 dispone que es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos, y que preste la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de una opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto a la protección y el mejoramiento del medio en toda su dimensión humana.

La Declaración de Río fue negociada por los Estados participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, organizada en virtud de la Resolución 44/228 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 22 de diciembre de 1989. Si bien el párrafo segundo menciona en específico al Principio 10, en esta disposición quedan entonces incorporados también los restantes 26 principios de dicha declaración. Estos abordan, entre otros aspectos, el carácter central del ser humano en el desarrollo sostenible, el vínculo entre los tres pilares del desarrollo sostenible (social, económico y ambiental), la lucha contra la pobreza, así como la equidad intergeneracional. Asimismo, se refieren al fortalecimiento del pilar ambiental junto con la participación de la sociedad civil y de algunos grupos específicos en la transición hacia el desarrollo sostenible y sus medios de implementación, que pasan tanto por la cooperación internacional y el comercio como por las capacidades científicas y tecnológicas locales. Además, esta Conferencia fue también el punto de partida para la realización de la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Barbados, 1994), de la que emanó el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (Programa de Acción de Barbados).

De este modo, los principios del artículo 3 del Acuerdo de Escazú se reafirman y complementan con los acordados en estas históricas conferencias internacionales. Cabe resaltar que el desarrollo de los principios ambientales también han sido objeto de especial atención dentro de Naciones Unidas. Al respecto, resalta el informe de marzo de 2018, presentado ante el Consejo de Derechos Humanos por el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos humanos y medio ambiente, en el cual dio a conocer los “Principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente”. Dichos Principios

establecen las obligaciones básicas de los Estados en virtud del derecho relativo a los derechos humanos en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Como explica el Relator, “muchas de ellas están basadas directamente en tratados o decisiones vinculantes de tribunales de derechos humanos, mientras que otras aprovechan declaraciones de órganos de derechos humanos que tienen autoridad para interpretar el derecho relativo a los derechos humanos”, por lo que es esperable que estos Principios sean aceptados “como el reflejo del estado actual o emergente” en la materia. Advierte asimismo el Relator que, aunque estos Principios Marco no son exhaustivos, constituyen orientaciones integradas y detalladas para el cumplimiento de tales obligaciones en la práctica, por lo que sirven de base para su ulterior desarrollo a medida que evoluciona la comprensión de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente.

En consecuencia, el Relator de Derechos Humanos y Medio Ambiente, David R. Boyd, recalcó la esencialidad del Acuerdo de Escazú como tratado de derechos humanos, al reflejar la ambición y las necesidades de América Latina y el Caribe, y su foco en el derecho a un medio ambiente sano y en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Subrayó también la importancia de las disposiciones para la protección y defensa de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

## [7]

*Recordando* la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el Programa 21, el Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21, la Declaración de Barbados y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Declaración de Mauricio y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible y las Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa),

En el presente párrafo, los Estados rememoran varios instrumentos internacionales que consideran valiosos en relación con el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Entre ellos figuran instrumentos de un alcance amplio, producto de conferencias ya nombradas en párrafos anteriores (Estocolmo, 1972; y Río de Janeiro, 1992) a las que se agregan los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable (Johannesburgo, 2002). Corresponde señalar que la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la celebración de esta Cumbre a fin de enfatizar acciones y resultados considerando que la pobreza había aumentado y la degradación del medio ambiente había empeorado. Con el objetivo de remediar dicha situación se adoptó un Plan de Ejecución, que convocó a actores estatales y no estatales, y una serie de compromisos en temas tales como el mayor



acceso a recursos hídricos, saneamiento y energía, gestión de los productos químicos tóxicos, protección de la biodiversidad y de los ecosistemas.

En concreto, entre otras materias, dicho Programa estableció la necesidad de reconocer que la educación, la sensibilización y la capacitación “configuran un proceso que permite que los seres humanos y las sociedades desarrollen plenamente su capacidad”. A su vez, el párrafo 164 señala que todos los países deberían promover la participación pública, incluso mediante medidas encaminadas a proporcionar acceso a la información en lo que respecta a la legislación, los reglamentos, las actividades, las políticas y los programas, y resalta que las mujeres deberían poder participar plenamente y en pie de igualdad en la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

A su vez, y reconociendo la realidad y el desafío de los pequeños Estados insulares, también se resaltan instrumentos propios de esta categoría de países sumando durante la negociación la Trayectoria de Samoa. Una especial consideración a este grupo es también establecida en el tratado en su artículo 11.2 al establecer este que “las Partes prestarán especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe”.

Se destaca que al referirse a declaraciones y otros instrumentos de “derecho indicativo” (*soft law*), y relacionarlos con las obligaciones específicas que siguen en el texto de un tratado, un preámbulo también puede ayudar a confirmar las disposiciones de este derecho indicativo y contribuir a su eventual desarrollo en normativa prescriptiva (*hard law*).

[8]

*Recordando también* que, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 2012, titulado “El futuro que queremos”, se reconoce que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; se recalca que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible, y se alienta la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información ambiental, la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda,

Las Partes recuerdan párrafos específicos relativos a los derechos de acceso, la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho para un desarrollo sostenible que figuran en el documento “El futuro que queremos”, de Río+20, Conferencia que ya fuera mencionada en el primer párrafo.

De acuerdo con la Decisión 64/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Cumbre de Río de Janeiro, Brasil, celebrada en junio de 2012, se convocó en el 20 aniversario de la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En particular, la Conferencia versó sobre dos temas principales: la economía verde en el contexto del desarrollo sustentable y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sustentable. El resultado final fue el documento “El futuro que queremos”, el cual contiene medidas para la implementación del desarrollo sostenible, así como más de 700 compromisos voluntarios y la creación de nuevas alianzas.

En dicho documento, los países reafirmaron su compromiso de avanzar en el progreso de la aplicación de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Agenda 21, el Plan para la ulterior ejecución del Programa 21, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, el Programa de Acción de Barbados y la Estrategia de Mauricio para la Ejecución. Indicaron, además, que los Principios de Río seguirán guiando a la comunidad internacional y sirven de base para la cooperación, la coherencia y la aplicación de los compromisos acordados. Según se ha señalado, dichos instrumentos también fueron resaltados por el Preámbulo, lo que evidencia la manera como el proceso se inserta en un continuo de instrumentos internacionales.

Junto con diversas disposiciones que se refieren a la información, participación y justicia en términos generales y no específicamente ambientales, “El futuro que queremos”, reafirmó y, además, robusteció el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 enmarcando así la negociación del Acuerdo de Escazú. En particular destacan los párrafos 10, 43 y 99, que son precisamente los que se subrayan en el Preámbulo. Respecto del párrafo 99, se estima que el alentar medidas a nivel regional respecto de los derechos de acceso fue un respaldo a la propuesta que inició el camino hacia el tratado en comento.

Se debe resaltar que el Acuerdo de Escazú, a la fecha, es el único tratado emanado de esta Conferencia. Además, los Estados miembros acordaron iniciar un proceso para desarrollar los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que se basarían en los objetivos de desarrollo del milenio y que debía converger con la agenda de desarrollo pos-2015. Dicha agenda es la que considera el siguiente párrafo.

**[9]**

*Considerando* la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 25 de septiembre de 2015, titulada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, por la que se acordó un amplio conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas universales y transformativos, de gran alcance y centrados en las personas, y en donde se estableció el compromiso de lograr el desarrollo sostenible en sus tres dimensiones —económica, social y ambiental— de forma equilibrada e integrada,

Las Partes toman en consideración el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que constituye la hoja de ruta acordada por la Asamblea General de las Naciones Unidas para los siguientes 15 años.

A través de esta Agenda, los Estados miembros de las Naciones Unidas llegaron a un consenso respecto de un desarrollo sostenible en favor de las personas, el planeta, la paz, la prosperidad y las alianzas. Esta hoja de ruta incluye 17 ODS y 169 metas, y se acordó esperando ser implementada por todos los países y partes interesadas movilizándolo los medios necesarios. Son, por tanto, de carácter global e integrado, aunque tomando en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo nacionales y respetando las políticas y prioridades nacionales.

En este documento, los países exponen una visión de futuro ambiciosa y transformadora, que incluye un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluidos el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y la fauna silvestres y otras especies de seres vivos.

Igualmente, en la agenda es apreciable la interconexión entre derechos humanos y desarrollo sostenible, y el particular hincapié en los conceptos de participación e inclusión. Su objetivo de no dejar a nadie atrás da cuenta de que cada persona debe gozar de todos los derechos que le asisten.

Los derechos de acceso son parte central para su consecución y están presentes en numerosos ODS y metas, aunque resalta el Objetivo 16 que promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible. Este agrupa de manera expresa esta triada de derechos al plantear: garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos; crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas; garantizar la adopción, en todos los niveles, de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades; garantizar el acceso público a la información; promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

Considerando la relevancia y el contenido de esta Agenda, esta fue siempre un referente constante en la negociación. A su vez, la dimensión regional de la Agenda 2030 se aprecia, en particular, en el Foro de los Países de América Latina y el Caribe para el Desarrollo Sostenible; en dichos encuentros, el Acuerdo de Escazú ha sido constantemente relevado. En consecuencia, se ha planteado que este Acuerdo sitúa a la región en un escenario inédito para cumplir con la Agenda 2030, sirviendo como instrumento esencial para alcanzar la justicia climática.

Es comprensible, entonces, que en la Declaración Política de la Primera Conferencia de las Partes de Escazú se destacara el papel de los derechos de acceso a la información, a la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, y de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y de todos los objetivos de desarrollo sostenible como hojas de ruta fundamentales para alcanzar la recuperación transformadora y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, asegurando que nadie se quede atrás.

**[10]**

*Reconociendo* la multiculturalidad de América Latina y el Caribe y de sus pueblos,

Los Estados parte buscan atender las particularidades de las comunidades y los territorios al reconocer la multiculturalidad de América Latina y el Caribe y de sus pueblos. Entre los motivos principales para contar con un instrumento para la región, elaborado por América Latina y el Caribe, figuraba su singularidad. En este sentido, bajo el foro de la Celac se resaltó que, si bien se reconocía la existencia de distintos marcos y tradiciones jurídicas, se lograban distinguir características propias tales como la dependencia económica de los recursos naturales, la desigualdad, la diversidad y multiculturalidad, la necesidad de crear y fortalecer capacidades y el preocupante aumento de los conflictos socioambientales. En esta misma línea, los Contenidos de San José (2014) destacan la diversidad y multiculturalidad en la región.

La multiculturalidad no está restringida en el Preámbulo, pues se reconocen en el tratado, por ejemplo, aspectos lingüísticos, valoración del conocimiento local e interacción de diferentes visiones y saberes.

Como se aprecia, la disposición es coherente con el párrafo quinto del Preámbulo, que reafirma instrumentos internacionales de derechos humanos que ponen de relieve que todos los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, y, asimismo, es consistente con los principios de igualdad y de no discriminación contemplados en el artículo 3.a.

Corresponde notar que, eventualmente, ciertas culturas pueden estar en una situación particular de vulnerabilidad según lo dispuesto en la definición del artículo 2.e. En este sentido, valga considerar, entre otros consensos internacionales, el Preámbulo del Acuerdo de París de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2015), que indica que los efectos económicos, sociales y culturales de los perjuicios al ambiente sobre los derechos humanos afectan especialmente a las personas y a las comunidades vulnerables. Agrega que los pueblos indígenas y las comunidades locales son los más fuertemente afectados en razón de sus relaciones de dependencia estrecha con la naturaleza; de igual forma, las poblaciones migrantes, las mujeres y los niños, las personas con discapacidad y demás personas en situaciones de vulnerabilidad, incluyendo las generaciones futuras.

En una línea similar, la mencionada OC-23/17 de la Corte IDH indica que la afectación a los derechos estrictamente vinculados al ambiente puede darse con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad, como pueblos indígenas, niños, personas viviendo en situación de extrema pobreza, minorías, personas con discapacidad, mujeres, comunidades que dependen, económicamente o para su supervivencia,

fundamentalmente de los recursos ambientales, o que por su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales, tales como las comunidades costeñas y de islas pequeñas (párr. 67).

Como se ha resaltado, el Acuerdo de Escazú representa una variación regional específica del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 en algunos aspectos y, según resalta el Prefacio, se trata de un acuerdo visionario y sin precedentes, alcanzado por y para América Latina y el Caribe, que refleja la ambición, las prioridades y las particularidades de nuestra región.

[11]

*Reconociendo también* la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible,

En consonancia con el párrafo 4 del Preámbulo, referido a relevantes contribuciones de los derechos de acceso, se reconoce la importancia del público y se enfatizan la labor y el aporte de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible. Cabe notar que estas materias son, a su vez, consideradas como complementarias, como lo destaca el párrafo 8 del Preámbulo. En consecuencia, el papel del público y el rol de los defensores ambientales beneficiará a todas estas temáticas.

De manera similar, el Preámbulo de la Convención de Aarhus reconoce el importante papel que los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado pueden desempeñar en la protección del medio ambiente. A su vez, el Preámbulo del Acuerdo de París tiene presente la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático.

Este reconocimiento se traduce en el texto, además, con la provisión de condiciones materiales que permitan la contribución que se valora. Por ejemplo, el artículo 4.6 establece como una Disposición General la obligación de asegurar un entorno propicio para quienes promueven la protección del medio ambiente proporcionándoles reconocimiento y protección. A su vez, el artículo 10.2.f establece que cada Parte, con arreglo a sus capacidades, podrá tomar medidas para reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso.

La referencia en particular a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, considerando su creciente relevancia y exposición, ameritó en el Acuerdo de Escazú no solo su mención en el Preámbulo, sino un tratamiento específico que figura en el artículo 9. Entre los instrumentos internacionales que aprecian la función de estos

defensores se destaca la Resolución 40/11 del Consejo de Derechos Humanos del año 2019, que reconoce que los defensores de los derechos humanos hacen una contribución positiva, importante y legítima a la promoción y protección de los derechos humanos relativos al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Además, el presente párrafo es consistente con resoluciones de la Asamblea General donde se establece que corresponde a los Estados, pero también a individuos y otras entidades públicas y privadas, proteger y promover los derechos humanos.

El Comité de Negociación, adelantando los beneficios de la democracia ambiental que regularía el instrumento por acordar, reconoció que la participación era fundamental y decidió beneficiarse directamente de las contribuciones del público que ya habían demostrado ser significativas en la etapa preparatoria. De esta manera, las modalidades de participación del público incluyeron los niveles presencial, informativo y participativo, lo que permitió al público sugerir propuestas que fueron incorporadas en el documento de negociación cuando al menos un país las presentaba como propias. Por ello se ha resaltado que

... la participación del público se destacaba no solo por ser activa, si no también significativa. Aunque la sociedad civil tenía voz, pero no voto, el nivel de organización y la participación de al menos 30 organizaciones con diferentes niveles de experiencia en derechos humanos, medio ambiente, género, educación ambiental y negociación internacional permitió que el nivel de incidencia fuera significativo y lograron que sus propuestas fueran adoptadas formalmente por los Estados para consideración del Comité de Negociación.

De forma consistente, las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes –aprobadas en abril de 2022– establecen, entre otros aspectos, que el público tendrá una participación significativa en dicha Conferencia y los órganos subsidiarios que se establezcan. Agrega, además, que las modalidades de participación del público incluyen los niveles presencial, informativo y participativo, y se aplican tanto a las reuniones presenciales como virtuales.

Al ser el Acuerdo de Escazú el único tratado en el mundo que contiene disposiciones específicas en favor de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, y la dramática situación regional, esta fue una temática de especial atención durante la primera Conferencia de las Partes. Así, la Declaración Política reconoce la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible. Pero, además, como se ha indicado, crea un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, que contará con la significativa participación del público, especialmente de los pueblos indígenas y las comunidades locales, procurando también la inclusión de personas o grupos en situación de vulnerabilidad. En octubre de 2022 asumieron la coordinación de este grupo Chile, Ecuador y San Cristóbal y Nieves, quienes presentaron un borrador de índice para el plan regional en la COP extraordinaria que tuvo lugar en Argentina. Su primer mandato es elaborar una propuesta

de plan de acción, el cual tendrá como insumo el informe del foro anual que se creó en la Primera Conferencia de las Partes sobre personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales con especialistas reconocidos en el tema.

[12]

*Conscientes* de los avances alcanzados en los instrumentos internacionales y regionales y en las legislaciones y prácticas nacionales relativos a los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales,

Las Partes expresan estar conscientes de los progresos realizados en relación con los derechos de acceso, reconocimiento que figura incluso desde la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río de 2012. Entre dichos avances se consideraron instrumentos internacionales de distinta naturaleza, diversa fuerza obligatoria y variado ámbito de aplicación.

Así, el Plan de Acción 2012-2014 destacó a nivel hemisférico la Estrategia Interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible (2000) y las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales del PNUMA, aprobadas en 2010.

A su vez, dicho Plan de Acción resaltó la experiencia de la Convención de Aarhus junto a su Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, por cierto, los primeros instrumentos jurídicamente vinculantes que especifican obligaciones a los Estados parte para la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 (la Convención fue adoptada en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa” celebrada en Aarhus, Dinamarca, entró en vigor el año 2001 contando a la fecha con 47 miembros incluida la Unión Europea). Dada la decisión de América Latina y el Caribe de contar con un instrumento regional propio, el proceso de elaboración del Acuerdo de Escazú recibió el apoyo de la Convención de Aarhus desde sus inicios, contando con la participación de varios de sus expertas y expertos. Por su parte, la Declaración de Maastrich (2014) del Convenio de Aarhus y su Protocolo dieron una calurosa bienvenida al proceso latinoamericano y caribeño (párr. 12).

Del escenario internacional se consideraron además relevantes acuerdos ambientales multilaterales. A modo de ejemplo, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973), el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), la Convención sobre la Diversidad Biológica (1992), el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos

Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989), el Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2017) y el Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015).

De igual manera, fueron objeto de estudio instrumentos como la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (2010) y la Declaración de Principios de St. George sobre la Sostenibilidad Ambiental (2001) de la Organización de Estados del Caribe Oriental.

A su vez, se tuvieron a la vista acuerdos comerciales tales como el Acuerdo de la Asociación Económica entre el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (Cariforum) y la Unión Europea (2008) y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (2004), así como las evaluaciones de la OCDE al desempeño ambiental de países como México y Chile.

A lo anterior se sumó el sistema de derechos humanos tanto global como regional, destacando la jurisprudencia de la Corte IDH, la labor y el apoyo al proceso del Experto Independiente de Derechos Humanos y Medio Ambiente (hoy Relator Especial), e iniciativas como el Pacto Mundial para el Medio Ambiente.

En la etapa preparatoria, el diagnóstico elaborado por la Cepal confirmó el entendimiento común de los representantes gubernamentales y del público respecto a que, por una parte, ningún país era un “ejemplo perfecto”, y por otra, todos los países tenían destacados ejemplos de normativas, políticas y prácticas.

A dicho documento de la Cepal se sumarían más estudios y ejemplos que culminarían en un acervo, en permanente construcción, agrupado en el Observatorio Regional del Principio 10 en América Latina y el Caribe administrado por la Cepal. Este da cuenta de que 23 países cuentan con leyes de acceso a la información pública, 76% de los países incorporan disposiciones para promover la participación pública en leyes generales sobre el medio ambiente, 20 países favorecen que cualquier persona o colectivo pueda ejercer acciones en defensa del ambiente y 6 países disponen de instrumentos normativos específicos que protegen a las personas defensores ambientales. No es de extrañar, entonces, que se haya resaltado que varios Estados de América Latina y el Caribe ya tienen derechos ambientales sofisticados, a través de nuevas protecciones constitucionales y desarrollos jurisprudenciales.

**[13]**

*Convencidas* de la necesidad de promover y fortalecer el diálogo, la cooperación, la asistencia técnica, la educación y la sensibilización, así como el fortalecimiento de capacidades, en los niveles internacional, regional, nacional, subnacional y local, para el ejercicio pleno de los derechos de acceso,



Las Partes manifiestan su convicción respecto de la necesidad de promover y fortalecer medios de implementación para el ejercicio pleno de los derechos de acceso.

A pesar de los significativos avances registrados en las últimas décadas a que alude el párrafo anterior, en muchos países la legislación para facilitar la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 aún no está completamente desarrollada o encuentra dificultades de implementación. Por ello, la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río de 2012 indicó que los países estaban conscientes de que los desafíos ambientales requerían de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. Debido a esto, el pilar de capacidades y cooperación se agregó a este párrafo en relación con el contemplado en el documento preliminar.

Como consecuencia del enfoque de derechos humanos, el reconocimiento respecto de las brechas existentes en todos los países y el énfasis en la implementación plena y efectiva, en la Visión de Lima de 2013 se destacó la necesidad de un instrumento colaborativo. Esta señaló que tal instrumento contribuiría a:

- a. Facilitar acciones y estrategias concertadas que permitirían abordar mejor los desafíos comunes que enfrenta la región.
- b. Promover y fortalecer el diálogo, la cooperación, la asistencia técnica, la creación de capacidades y el desarrollo regional en términos de derechos de acceso.
- c. Fortalecer la aplicación de los derechos de acceso a nivel nacional, estimulando mecanismos de cooperación entre los países de la región.
- d. Favorecer el fortalecimiento de la gobernanza ambiental en los países de la región.
- e. Incentivar la construcción de una agenda regional propia en materia de derechos de acceso que tenga su base conceptual en la sostenibilidad y la igualdad.
- f. Mejorar las condiciones de las poblaciones vulnerables de la región facilitando y poniendo a disposición los mecanismos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Los desafíos que dicho mecanismo podría abordar en relación con los derechos de acceso también se avizoraron en el diagnóstico regional elaborado por la Cepal, entre los cuales figuran:

- a. Respecto al acceso a la información, “la legislación para garantizar el ejercicio pleno del derecho aún no está completamente desarrollada o encuentra dificultades de implementación. Además del establecimiento de marcos legales que reconozcan y garanticen el derecho de acceso a la información pública, se precisa crear y poner en marcha órganos garantes independientes”;
- b. En materia de participación pública “en general, consisten en la implementación apropiada de esos mecanismos (principalmente en planes, programas, estrategias y políticas). En ocasiones, la participación se limita a cumplir con los requerimientos formales, se concreta cuando la mayoría de las decisiones ya han sido adoptadas, no se adecúa a las características sociales, económicas, geográficas ni de género de las comunidades, y no proporciona debida respuesta a los aportes entregados por las personas y organizaciones”.

- c. A su vez, en relación con el acceso a la justicia incluyen limitaciones en la capacidad procesal para iniciar un proceso legal o administrativo. La limitación de dicha facultad a las personas directamente afectadas o que poseen un interés relevante, así como otros requisitos, como estar registradas o contar con una personalidad jurídica determinada, puede suponer importantes barreras al acceso a la justicia ambiental. Por ello, resulta primordial asegurar un acceso amplio y efectivo a mecanismos judiciales, administrativos o de otro tipo.

Asimismo, el enfoque de cooperación se aplicó durante el proceso de negociación al desarrollarse en paralelo más de 18 actividades de fortalecimiento de capacidades y cooperación destinados tanto a las y los delegados como al público, donde se compartieron conocimientos y prácticas.

Luego de adoptado el Acuerdo, las temáticas del párrafo 13 siguen presentes. Así, durante 2019, en el “Taller Regional sobre avances y desafíos en la implementación del Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe: hacia una pronta entrada en vigor”, que tuvo lugar en el marco del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, varias instituciones comprometieron su apoyo. Por ejemplo, ONU Ambiente destacó la importancia de contar con una base sólida de apoyos y ofreció su colaboración para avanzar en el fortalecimiento de capacidades y cooperación en los derechos de acceso y la gobernanza ambiental. En el mismo encuentro se informó de la creación de una red de más de 30 organizaciones para el apoyo del Principio 10 en América Latina y el Caribe, vinculada a la Iniciativa de Acceso.

A su vez, en la Primera Reunión de los Países Signatarios del Acuerdo, que se celebró en San José los días 11 y 12 de octubre de 2019, se presentaron prioridades de los países signatarios. Como ejemplos de concreción del soporte al Acuerdo pueden citarse el Programa de Acción Reforzado sobre el Acuerdo de Escazú en el Caribe Oriental, así como el Curso en línea introductorio sobre el ODS 16, la Convención de Aarhus y el Acuerdo de Escazú. Por consiguiente, el enfoque de este párrafo siempre fue relevado en el proceso y, por lo tanto, se subraya en el Preámbulo y luego se destaca en el Objetivo (art. 1) y en artículos específicos (arts. 10 y 11), así como en el Centro de Intercambio de Información (art. 12).

Valga decir que en la Declaración Política de la Primera Conferencia de las Partes, estas reafirmaron la importancia de la cooperación y el multilateralismo para avanzar y profundizar en los esfuerzos como región para la consecución del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente.

*Decididas a alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso contemplados en el presente Acuerdo, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación,*

Las Partes explicitan su decisión de alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación enfatizando, por tanto, el objetivo que originó un proceso en cuanto a lograr la cabal aplicación de una democracia ambiental.

En definitiva, luego de que los países reconocieran el camino recorrido y de que todos ellos contaban con experiencias valiosas, también reconocieron que incluso aquellos que tienen marcos regulatorios robustos enfrentan desafíos para garantizar la plena y efectiva aplicación. Lo anterior se ve reforzado con la múltiple utilización de verbos rectores tales como garantizar o asegurar, así como por mecanismos de rendición de cuentas tanto nacionales como propios de la arquitectura institucional del Acuerdo.

Ello por cuanto el ejercicio de los derechos de acceso, en su condición de derechos humanos, requiere no solo de su consagración, sino de su respeto, protección y promoción. Se trata de una obligación sobre cada uno de los derechos de acceso, que el Preámbulo por lo demás ya ha reconocido como relacionados entre sí e interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se debe promover y aplicar (párr. 3). Además, la aplicación de cada derecho de acceso deberá ser total por lo que, en caso de existir cualquier brecha, el Acuerdo de Escazú se plantea como una herramienta de colaboración y fortalecimiento de capacidades para aminorarla o superarla.

Así, el Preámbulo, siguiendo un razonamiento lógico luego de reconocer progresos y desafíos, enfatiza su convicción de que se requieren mayores esfuerzos para cumplir con su decisión de lograr una plena implementación de los derechos de acceso.

## **6. CONCLUSIONES**

En forma justificada, el Acuerdo de Escazú ha sido objeto de atención mundial, donde se resalta el que sea el primer –y único a la fecha– tratado ambiental de América Latina y el Caribe. Su origen y elaboración responden a un contexto particular donde resalta el creciente conocimiento –y reconocimiento– de la crisis socioambiental mundial y local. Por ello, mejorar el proceso de toma de decisiones fue el objetivo trazado por una decena de países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20), llamado abierto a los 33 países de la región, que hizo eco en 24 países que adoptaron el texto y en las ratificaciones de más de una decena de países que son parte.

Incluso antes de su entrada en vigor, es factible valorar determinados resultados: progresivamente se unieron más países al proceso; se llevó a cabo una negociación inédita

por sus modalidades de participación, transparencia e inclusividad; se consensuó un texto jurídicamente vinculante, y se reflejaron ciertos consensos fundamentales que fueron recogidos en el Preámbulo.

En primer término, el Acuerdo de Escazú es una obra regional: creada por y para América Latina y el Caribe. En ese sentido, la introducción a este tratado es una muestra de la consciencia de los avances obtenidos no solo a nivel internacional, sino además en el ámbito regional, explicitando en todo caso la convicción respecto de la necesidad de continuar avanzando y no conformarse con los progresos obtenidos a la fecha.

En específico, del Preámbulo es posible subrayar ciertos rasgos característicos de la región, a saber: la multiculturalidad de América Latina y de sus pueblos, así como la importancia del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales. Ello se traduce en la importancia de un entorno propicio para quienes trabajan en la promoción de la protección del medio ambiente como una disposición general y el desarrollo particular de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales que figura en el artículo 9.

Sin perjuicio de la pertinencia regional, el objetivo que prepara el Preámbulo de avanzar en la aplicación plena y efectiva de los derechos de acceso posiciona al Acuerdo de Escazú como un instrumento para la construcción de consensos y el afianzamiento de los avances alcanzados. De tal modo, se destacan instrumentos e instancias icónicos del orden internacional ambiental. Por supuesto, es de resaltar la consagración del Principio 10 de la Declaración de Río y la Conferencia de Río+20, pero asimismo los desarrollos observados en el periodo de dos décadas entre esos hitos. Apreciación de avances que no se limitan a lo ambiental, sino también al ámbito de los derechos.

Además de contextualizar el Acuerdo de Escazú, el Preámbulo también opera guiando el sentido y alcance de las normas y, por consiguiente, de la aplicación que deberá realizar cada uno de los Estados parte. A modo de ejemplo, a lo largo del texto puede apreciarse el reconocimiento de las particularidades de los países de la región y sus consiguientes desafíos en cuanto al enfoque flexible de sus disposiciones; su vez, al resaltar que todos los Estados parte tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna, enmarca el énfasis transversal del tratado en favor de las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, compromiso indispensable en una región que requiere de pactos para superar las diversas facetas y brechas de desigualdad. Asimismo, este enfoque de derechos humanos, así como la penosa concentración de ataques, amenazas e intimidaciones a personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales en la región es otro fundamento que justifica las particulares disposiciones del tratado.

La trascendencia de los derechos de acceso, obviamente, es un tema resaltado en el Preámbulo. Junto con los instrumentos relevantes, el Acuerdo destaca la naturaleza de estos derechos procedimentales y humanos; de esta manera, se indica que están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada, lo que sin duda es un criterio básico

en la implementación plena y efectiva que demanda el objetivo del Acuerdo. Entre otros objetivos, su contribución al fortalecimiento de la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos también se verá reflejada en disposiciones que regulan los derechos de acceso y, además, está presente en artículos como los de objetivo, principios y disposiciones generales.

En su intención de progreso cabal y efectivo de la democracia ambiental, el Preámbulo hace alusión a instrumentos que encuadran el futuro que queremos y los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda hacia 2030, enfatizando el enfoque de creación y fortalecimiento de capacidades y la cooperación. Asimismo, el Preámbulo anticipa el creciente reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano que figurará a continuación explícitamente en el objetivo y las disposiciones generales. Sin duda, un precedente imposible de obviar es la Resolución 73/600 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 28 de julio de 2022, que reconoció por primera vez el derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, y la previa Decisión 48/13 del 08 de octubre de 2021 del Consejo de Derechos Humanos en cuanto a que un medio ambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano, y exhortó a todos los Estados a trabajar juntos, en conjunto con otros actores, para implementarlo. No es casual, por tanto, la valoración del trabajo y los aportes de actores no estatales que incluso se reconoce en las reglas de procedimiento acordadas en la Primera Conferencia de las Partes respecto a la participación del público, así como en la creación de un grupo y foro anual sobre personas defensoras.

De esta manera, el Acuerdo de Escazú es un paso decisivo para finalmente transitar hacia un modelo de desarrollo equitativo desde una perspectiva de derechos humanos, democrática y de sostenibilidad. En forma coherente, la Declaración Política de la Primera Conferencia de las Partes reafirma que el Acuerdo de Escazú es un instrumento impulsor del desarrollo sostenible y una herramienta fundamental de gobernanza para la elaboración de mejores políticas públicas en la región, con miras a asegurar un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras. La atención particular a personas y grupos en situación de vulnerabilidad; la prevención de toda vulneración a personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales; la creación y el fortalecimiento de capacidades, así como la cooperación, deberán ser focos particulares de los Estados parte para la plena y efectiva implementación de una fortalecida democracia ambiental y una mayor protección del medio ambiente. Todo ello es anunciado en el Preámbulo y será una guía en la aplicación de este histórico acuerdo.

## ARTÍCULO 1. OBJETIVO

El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

### Normas, documentos y resoluciones de organizaciones y organismos internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, LC/TS.2017.83, 2018.
- Cepal, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, LC/L.3549/Rev.2, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.º 151, 2018.
- Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022.
- Cepal, Cuarta reunión de los puntos focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, “Decisión de Santiago”, Santiago, 4 a 6 de noviembre de 2014.
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, “Declaración Política”, 22-00358, 2022.
- CEPE, Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, adoptada el 25 de junio de 1998. <https://unece.org/environment-policy/public-participation>.
- OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, Resolución titulada “Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas”, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008, AG/RES. 2429 (XXXVIII/08).
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, El derecho humano a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 5 de octubre de 2021.
- ONU, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/37/59, 24 de enero de 2018.
- ONU, Informe Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/73/188, 19 de julio de 2018.

TEDH, Caso Guerra y otros vs. Italia [GS], n.º 14967/89, Sentencia de 19 de febrero de 1998, párr. 60.  
 Unece, *The Aarhus Convention an implementation guide*, 2.ª ed., ECE/CEP/72/Rev.1, 2014. <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition>.

## Referencias académicas

- Barragán, D., “Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible”, en A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz-Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 167-180.
- Barragán, D. y A. Sanhueza, “La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, en I. Vargas-Chaves, A. Gómez-Rey, A. Ibáñez-Elam (eds.), *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2020, pp. 77-107.
- Barreira, A., P. Ocampo y E. Recio, *Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica*, Madrid, IIDMA Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2007, pp. 63-78.
- Knox, J., “A73/188. Right to a healthy and sustainable environment report”, 2018. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/right-healthy-and-sustainable-environment-report>.
- Madrigal Cordero, P., *Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible*, en A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 281-298.
- Real, G., “Aarhus como antecedente de Escazú”, en J. J. González, I. Montelongo y A. Pacheco (eds.), *El futuro del derecho ambiental*, México, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	65
<b>2. La evolución del contenido del artículo 1 del Acuerdo de Escazú durante el proceso de negociación</b> .....	66
<b>3. Análisis del contenido y alcance del artículo 1</b> .....	67
3.1. Garantizar la implementación plena y efectiva .....	67
3.2. América Latina y el Caribe .....	68
3.3. Los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales .....	68
3.4. Creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación .....	71
3.5. Del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano .....	72
3.6. Desarrollo sostenible .....	76
<b>4. Referencias del derecho comparado: Convenio de Aarhus</b> .....	77
<b>5. Conclusiones</b> .....	78

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar el artículo 1 del Acuerdo de Escazú que establece el objetivo. Se analizarán los elementos que lo componen, para entender sus alcances y ámbito de aplicación. También se harán referencias al proceso de negociación y la forma en que fue evolucionando el contenido, así como al derecho comparado con el Convenio de Aarhus.

## 2. LA EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 1 DEL ACUERDO DE ESCAZÚ DURANTE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Antes de adoptar la Decisión de Santiago, en la IV Reunión de Puntos Focales de noviembre de 2014, que da inicio a la negociación de lo que hoy se conoce como el Acuerdo de Escazú, el Grupo de Trabajo 2 sobre “La naturaleza y los contenidos del instrumento regional”, liderado por Brasil y Costa Rica, presentó los Contenidos de San José para el Instrumento Regional.<sup>1</sup>

A partir de los resultados del diagnóstico elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre los derechos de acceso en la región, se le solicitó una primera propuesta de temas por considerar en el instrumento regional. En esta propuesta inicial, el objetivo solamente tenía en cuenta la cabal aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales, bajo el enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades, en consonancia con la Visión de Lima.<sup>2</sup>

En la Decisión de Santiago adoptada, se acuerdan los Contenidos de San José y se le solicita a la Cepal la elaboración de un documento preliminar del instrumento regional.

Para la Segunda Reunión del Comité de Negociación en Ciudad Panamá, el 22 de octubre de 2015, el objetivo incluido en el texto compilado era el siguiente:

Artículo 1. Objetivo. El objetivo último del presente Acuerdo es el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano y sostenible mediante la efectiva aplicación en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río, bajo un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades que permita a las Partes mejorar sus leyes, políticas, instituciones y prácticas para garantizar que esos derechos sean respetados e implementados cabalmente.<sup>3</sup>

La referencia al inicio de este artículo sobre la gobernanza ambiental no fue recibida en forma positiva. En la IV Reunión del Comité de Negociación en Santo Domingo, en agosto de 2016, se agregó “con el fin de proteger el derecho de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente sano”. Inicialmente, algunos países solicitaban volver a la propuesta original que se refería solamente a los derechos de acceso. Sin embargo, a partir de la tercera versión del texto compilado, el artículo sobre el objetivo se mantendría a lo largo del proceso de negociación prácticamente igual a como se adoptó finalmente.

1 Cepal, Contenidos de San José para el Instrumento Regional, LC/L.3898, 2 de marzo de 2015. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38988>.

2 En la Tercera Reunión de los puntos focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina, realizada en Lima, Perú, el 30-31 de octubre del 2013, se aprobó la “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental”. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38733/S2013913\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38733/S2013913_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y). En este documento se establecen los valores y principios que se mantuvieron durante el proceso de elaboración y negociación del Acuerdo.

3 Cepal, Segunda Reunión del Comité de Negociación en Ciudad Panamá, LC/L.4059[CNP10.2/4], 22 de octubre de 2015.



En la Octava Reunión del Comité de Negociación en Santiago a fines de 2017 se incluyó la referencia al desarrollo sostenible, hasta llegar a su redacción convenida:

Artículo 1. Objetivo. [Convenido] El objetivo de este Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.<sup>4</sup>

En el contenido del artículo 1 podemos identificar tres ejes estratégicos sobre el objetivo que serán analizados a continuación. En primer lugar, la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso, que es la preocupación por sus avances insuficientes que se materializa en la Declaración en el Principio 10 de la Conferencia de Río+20 en 2012. En segundo lugar, la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, que se puede apreciar a lo largo del contenido del Acuerdo de Escazú como la forma en que la región considera que se puede avanzar en el cumplimiento de los derechos de acceso. Y, por último, el reconocimiento del derecho a un ambiente sano como un derecho humano, tanto de las generaciones presentes como futuras, que nos permite avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En el documento elaborado por la Secretaría, titulado “Guía para la implementación”, se explica que, para comprender plenamente la naturaleza, el alcance y el ámbito de las obligaciones e implicaciones del Acuerdo de Escazú, este debe analizarse de forma holística e integral.<sup>5</sup>

El objetivo plantea los ámbitos material y territorial. Es la expresión del “objeto y el fin” del tratado en según el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>6</sup>

### 3. ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 1

#### 3.1. Garantizar la implementación plena y efectiva

Desde la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada por 10 países de la región durante la Conferencia de Río+20, la preocupación manifestada por los países que lideraron el proceso fue la del cumplimiento de los derechos de acceso:<sup>7</sup> “Es necesario alcanzar compromisos

4 Cepal, Octava Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/L.4059/Rev.8, 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2017.

5 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022, p. 20.

6 *Ibid.*, p. 44.

7 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana,

para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992” reza el penúltimo párrafo de la Declaración.<sup>8</sup>

En esta Declaración, los gobiernos se comprometen a elaborar e implementar un plan de acción con el apoyo de la Cepal como Secretaría Técnica. Y se solicita la elaboración de un diagnóstico sobre la situación, mejores prácticas y necesidades en cuanto a los derechos de acceso. Estos diagnósticos se realizaron en 2013 y se actualizaron en 2018, toda la información relevante puede ser consultada en la página web del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, que incluye los tres derechos de acceso, normativa, jurisprudencia y políticas relacionadas en la región.<sup>9</sup>

### 3.2. América Latina y el Caribe

En la Declaración se menciona que “los Gobiernos nos comprometemos a elaborar e implementar un plan de acción 2012-2014, con el apoyo de la [...] Cepal como secretaria técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento”.

Asimismo, se le solicita que realice un estudio sobre la situación, mejores prácticas y necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Este documento, que incluye la línea base en la región, se elaboró en 2013, posteriormente actualizado en 2018.

La Cepal fue establecida por la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social (Ecosoc), del 25 de febrero de 1948, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Los 33 países de América Latina y el Caribe son miembros de la Cepal y estos son los que pueden ser parte del Acuerdo de Escazú, según el artículo 21.

Esta referencia es el ámbito territorial del Acuerdo de Escazú, su enfoque regional referido en el artículo 21.<sup>10</sup>

### 3.3. Los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales

El 14 de marzo de 2016, la República de Colombia solicitó una opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal a fin de que el Tribunal determine

... de qué forma se debe interpretar el Pacto de San José cuando existe el riesgo de que la construcción y el uso de las nuevas grandes obras de infraestructura afecten de forma grave el medio ambiente marino en la Región del Gran Caribe y,

---

San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

8 Cepal, Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, A/CONF.216.13.

9 El Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe se encuentra en el siguiente enlace: <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

10 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 45.

en consecuencia, el hábitat humano esencial para el pleno goce y ejercicio de los derechos de los habitantes de las costas y/o islas de un Estado parte del Pacto, a la luz de las normas ambientales consagradas en tratados y en el derecho internacional consuetudinario aplicable entre los Estados respectivos.

Asimismo, el Estado solicitante busca que la Corte determine

... cómo se debe interpretar el Pacto de San José en relación con otros tratados en materia ambiental que buscan proteger zonas específicas, como es el caso del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, con relación a la construcción de grandes obras de infraestructura en Estados parte de estos tratados y las respectivas obligaciones internacionales en materia de prevención, precaución, mitigación del daño y de cooperación entre los Estados que se pueden ver afectados.

En la Opinión Consultiva OC-23 de 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) identifica la oportunidad de referirse a las obligaciones estatales que surgen de la necesidad de protección del medio ambiente bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por lo que incluye la interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente, y los derechos humanos afectados por causa de la degradación del medio ambiente, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano.

La Corte IDH retoma la clasificación entre derechos procedimentales y sustantivos, que había expuesto el Relator de Derechos Humanos, John Knox

Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo. (Párr. 64)<sup>11</sup>

En los párrafos 211 al 241 se desglosan las obligaciones de procedimiento para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del ambiente, en particular sobre los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia.

En el párrafo 218, la Corte IDH toma nota del proceso de elaboración del Acuerdo de Escazú y saluda esta iniciativa como una medida positiva.

En virtud de todas las consideraciones previas, la Corte concluye que, a efectos de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, así como cualquier otro

11 En el año 2012 se estableció el mandato para un experto independiente sobre derechos humanos y ambiente, por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este mandato se extendió por un periodo más y en 2015 se convirtió en un relator especial de derechos humanos y ambiental. Este puesto ha sido desempeñado por John Knox de 2012 a 2018, y actualmente por David Boyd, de 2018 a la fecha.

derecho afectado, los Estados tienen la obligación de garantizar (i) el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, de conformidad con los párrafos 213 a 225 de esta Opinión; (ii) el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la Convención Americana, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, de conformidad con los párrafos 226 a 232 de esta Opinión, y (iii) el acceso a la justicia, consagrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente que han sido enunciadas previamente en esta Opinión, de conformidad con los párrafos 233 a 240 de esta Opinión.<sup>12</sup>

En el Informe Final de 2018, el Relator John Knox presenta los 16 principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente, que resumen las principales obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Esta referencia es importante porque la labor del Relator Knox se orientó a sistematizar la relación entre derechos humanos y ambiente, a nivel mundial, y a documentar los principios relevantes que han sido reconocidos por diferentes instrumentos multilaterales o regionales que se consideran principios marco aceptados por los Estados.

El principio marco 7 establece que los Estados deben proporcionar acceso público a la información ambiental mediante la reunión y difusión de datos, y proporcionar un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información a cualquier persona que lo solicite. En la descripción se mencionan las dos dimensiones de este derecho –activa y pasiva–, tal y como lo establece el Acuerdo de Escazú en sus artículos 5 y 6.<sup>13</sup>

El Principio marco 9 incluye la obligación de los Estados de prever y facilitar la participación pública en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente y tener en cuenta las opiniones de la sociedad en ese proceso.<sup>14</sup>

En la descripción se incluyen los tres espacios de participación del público según lo considera el Acuerdo de Escazú:

- Adopción de decisiones respecto de una actividad específica (art. 6).
- Desarrollo de planes, programas y políticas (art. 7).
- Elaboración de leyes, reglas y normas jurídicamente vinculantes (art. 8).

12 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, cit., párr. 241.

13 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Pacto de San José, artículo 13: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

14 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Pacto de San José, artículo 23.1.a: "Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

El Principio marco 10 se refiere a la obligación de los Estados de facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones de los derechos humanos y las leyes nacionales referentes al medio ambiente. Se refiere al derecho de acceso a la justicia ambiental tanto judicial como administrativo, tal y como lo establece el artículo 8 del Acuerdo de Escazú.<sup>15</sup>

El contenido del Acuerdo de Escazú se apega al reconocimiento de los derechos de acceso a nivel internacional. Su interpretación debe considerarse por las conexiones e interconexiones que existen entre las diferentes disposiciones.<sup>16</sup>

### 3.4. Creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación

El fortalecimiento de las capacidades y la cooperación es un eje transversal en el Acuerdo de Escazú. Fue el mandato otorgado al Grupo de Trabajo número 1 en la fase preparatoria, liderado por Colombia y Jamaica, que se orientó a recopilar las buenas prácticas en la región sobre derechos de acceso y las posibilidades de cooperación y fortalecimiento de capacidades.

Este instrumento, que considera las particularidades de la región de América Latina y el Caribe, es un ejemplo del multilateralismo, como se ha reiterado, y convoca a la cooperación sur-sur. El peso de estos elementos se identifica al haber considerado un artículo específico para cada uno de ellos: el artículo 10 sobre el fortalecimiento de capacidades y el artículo 11 sobre la cooperación. Estos se analizarán concretamente más adelante.

El principio marco 13 de John Knox, Relator Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, rescata este elemento al señalar que los Estados deben cooperar entre sí para establecer, mantener y aplicar marcos jurídicos internacionales eficaces a fin de prevenir, reducir y reparar los daños ambientales a nivel transfronterizo y mundial que interfieran con el pleno disfrute de los derechos humanos.<sup>17</sup>

El Acuerdo establece disposiciones concretas respecto del fortalecimiento de capacidades: (i) el compromiso de cada uno de los Estados Parte para crear y fortalecer sus propias capacidades sobre la base de sus necesidades y prioridades, (ii) la implementación de medidas concretas por parte de cada Estado Parte

15 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2, párr. 3; Pacto de San José, artículo 25, "Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales". Y artículo 8 en cuanto a garantías judiciales.

16 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 20.

17 ONU, Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, artículos 55 y 56; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2, párr. 1; Pacto de San José, artículo 26: "Desarrollo Progresivo: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

y (iii) la cooperación como mecanismo de fortalecimiento de capacidades entre las Partes, en particular a través de la cooperación Sur-Sur.<sup>18</sup>

Respecto de las medidas de fortalecimiento de capacidades y cooperación, el Acuerdo establece una diversidad de alternativas que, sin ser taxativas, incluyen programas de educación, formación, capacitación y sensibilización para distintos públicos respecto a los pilares del Acuerdo (derechos de acceso y protección de defensores de derechos humanos ambientales), acciones orientadas a fomentar la educación ambiental de manera amplia y mecanismos de creación de capacidades y educación entre los Estados Parte.<sup>19</sup>

En la Declaración Política adoptada durante la Primera Conferencia de las Partes se incluyen dos referencias específicas sobre este tema:<sup>20</sup>

Reafirmamos la importancia de la cooperación y el multilateralismo para avanzar y profundizar en los esfuerzos como región para la consecución del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente;

10. Llamamos a continuar impulsando la cooperación internacional para fortalecer las capacidades nacionales para la plena implementación del Acuerdo de Escazú.

Se reitera de manera específica la orientación del Acuerdo de Escazú para relevar el fortalecimiento de capacidades y la cooperación como la forma de cumplir con lo establecido. En el espíritu de la negociación se identificaron ciertas fuerzas motrices que deben orientar su aplicación como el espíritu de colaboración en donde las partes y los titulares de derechos actúan con honestidad, equidad y sinceridad en las intenciones, para no dejar a nadie atrás. El principio de buena fe establecido en el artículo 3.<sup>21</sup>

### **3.5. Del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano**

La Declaración de Estocolmo reconoció, desde 1972, la relación entre los derechos humanos fundamentales y la necesidad de condiciones de vida adecuadas que permitan el bienestar.<sup>22</sup>

... el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.<sup>23</sup>

18 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 5.

19 D. Barragán, "Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible", en A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz-Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 172-173.

20 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, 2022, "Declaración Política", 22-00358, 2022.

21 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., pp. 51 y ss.

22 A. Barreira, P. Ocampo y E. Recio, *Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica*, Madrid, IIDMA Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2007, p. 63.

23 J. Knox, "A73/188. Right to a healthy and sustainable environment report", Naciones Unidas,

El Relator Especial Knox, como parte de su mandato, en su informe sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, destaca su reconocimiento y protección constitucional en más de cien Estados.<sup>24</sup>

En el mismo sentido se han promulgado leyes que incluyen tanto las obligaciones sustantivas como procesales en diferentes partes del mundo.<sup>25</sup> Knox señala los esfuerzos regionales como el Acuerdo de Escazú, que incluye la obligación de garantizar este derecho para las generaciones presentes y futuras.<sup>26</sup> Las instancias judiciales, tanto nacionales como regionales, también han desarrollado jurisprudencia desde el año 2000, e incluye la OC-23 de 2017 de la Corte IDH mencionada anteriormente.

La OC-23 constituyó una de las primeras oportunidades de que la Corte IDH pudiese referirse a las obligaciones estatales que surgen de la necesidad de la protección del medio ambiente bajo la CADH.

En primer lugar, destaca la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. Tal y como lo incluyó el Relator Knox en los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente 1 y 2, en lo que se ha llamado en la doctrina como la “Ecologización de los derechos humanos”.

#### Principio marco 1

Los Estados deben garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

#### Principio marco 2

Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos con el fin de garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. La Corte IDH retoma y destaca el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

#### Artículo 11

Derecho a un medio ambiente sano:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

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, que 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 permanentes con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.<sup>27</sup>

2018. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/right-healthy-and-sustainable-environment-report>.

24 *Ibid.*, párr. 30.

25 *Ibid.*, párr. 32.

26 *Ibid.*, párr. 34.

27 Corte IDH, OC-23/17, párr. 47.

La Corte IDH señala el amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, esta relación es retomada en el Objetivo del Acuerdo de Escazú.

Otra consecuencia de la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente es que, en la determinación de estas obligaciones estatales, la Corte puede hacer uso de los principios, derechos y obligaciones del derecho ambiental internacional, los cuales como parte del *corpus iuris* internacional contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de las obligaciones derivadas de la Convención Americana en esta materia.<sup>28</sup>

La Corte IDH considera que los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, mientras tanto, los Estados tienen la obligación de alcanzar el desarrollo integral de sus pueblos, el cual ha sido definido como una serie de políticas que trabajan para fomentar el desarrollo sostenible, una de cuyas dimensiones es la ambiental.

El derecho humano a un medio ambiente sano tiene connotaciones individuales y colectivas, que incluyen tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

El Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador ha indicado que el derecho a un medio ambiente sano implica cinco obligaciones para los Estados:

- a. garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
- b. garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
- c. promover la protección del medio ambiente;
- d. promover la preservación del medio ambiente, y
- e. promover el mejoramiento del medio ambiente.

Este Grupo de Trabajo se estableció para analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador desde mayo de 2010, emite sus recomendaciones y comentarios sobre las condiciones de los Estados para cumplir con este instrumento internacional. La Asamblea General de la OEA le encomendó elaborar indicadores de progreso según la Resolución AG/RES. 2582 (XL-O/10).

Es importante recalcar que la Corte IDH considera el derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo. Los componentes como bosques, ríos, mares y otros los entiende como intereses jurídicos en sí mismos, que pueden ser protegidos por su importancia para los demás organismos vivos, y reconoce la tendencia al reconocimiento de la personería jurídica de los derechos de la naturaleza.

También diferencia los derechos sustantivos, aquellos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, de los derechos de procedimiento cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales.

---

28 *Ibid.*, párr. 55.



En esta línea discursiva también reconoce que la afectación a estos derechos se puede dar con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad, los que deben ser particularmente considerados con base en el principio de igualdad y no discriminación. En el mismo sentido que en el Acuerdo de Escazú, los grupos y personas en situación de vulnerabilidad son reconocidos como grupos que requieren una atención especial y, por lo tanto, se establecen normas específicas a lo largo del instrumento regional, que constituyen un eje transversal.

Desde hace varias décadas se considera que Naciones Unidas debe reconocer oficialmente el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano, ya que los seres humanos dependen totalmente de un medio ambiente saludable para una vida digna, sana y satisfactoria. El Relator Especial recomienda a los Estados, habida cuenta de los grandes problemas ambientales a nivel mundial, que se reconozca el derecho a un ambiente sano como un derecho humano. En este mismo informe llama a los Estados de América Latina y el Caribe a firmar y ratificar sin demora el Acuerdo de Escazú.<sup>29</sup>

El 5 de octubre de 2021 se adoptó por parte del Consejo de Derechos Humanos la Resolución 48/13 que reconoce el derecho humano a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (A/HRC/48/L.23/Rev.1).<sup>30</sup>

En los considerandos se rescata la importancia de los derechos de acceso:

Reconociendo también que el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos los derechos de buscar, recibir y difundir información y de participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos y en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, así como el derecho a un recurso efectivo, es fundamental para la protección de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

1. *Reconoce* el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos;
2. *Observa* que el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible está relacionado con otros derechos que son conformes al derecho internacional vigente.

Alienta a los Estados a crear capacidades para la protección del medio ambiente a fin de cumplir sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos; a intercambiar buenas prácticas y crear sinergias entre la protección de los derechos humanos y la protección del medio ambiente; a adoptar políticas y hacer seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En el punto 4 se invita a la Asamblea General a que examine la cuestión.

29 Knox, "A73/188. Right to a healthy and sustainable environment report", cit., párrs. 37 y 58.

30 En los considerandos mencionan las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, las más recientes de las cuales son las resoluciones 45/17, de 6 de octubre de 2020; 45/30, de 7 de octubre de 2020; 46/7, de 23 de marzo de 2021. <https://digitallibrary.un.org/record/3945636?ln=es>.

El texto propuesto por Costa Rica, las Maldivas, Marruecos, Eslovenia y Suiza fue adoptado por 43 votos a favor, hubo cuatro abstenciones: Rusia, India, China y Japón.

### **3.6. Desarrollo sostenible**

Como se mencionó, la referencia al desarrollo sostenible se incluyó casi al final del proceso, precisamente en la penúltima reunión del Comité de Negociación. Incluir la referencia al desarrollo sostenible en el objetivo es importante en la medida en que las acciones que tome un Estado para prevenir, reducir o remediar el daño ambiental o dar una respuesta adecuada al cambio climático no le exime de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En la Declaración de Río adoptada en 1992, y que constituye un hito para el derecho internacional ambiental, se incluyeron los principios 3 y 4 sobre este tema:

Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Establece así la definición del desarrollo sostenible que viene desde el Informe Brundtland.

Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Este último incluye el reconocimiento de las tres variables del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental.

En los Principios Marco de Derechos Humanos y Ambiente que hemos venido desarrollando se incluye el número 16:

Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en el marco de las medidas que adopten para hacer frente a los problemas ambientales y alcanzar el desarrollo sostenible.

Por otra parte, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo 16 establece la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, por ejemplo, se basa en la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Como señala este objetivo, el Estado de derecho y el desarrollo se refuerzan mutuamente para poder alcanzar el desarrollo sostenible.

Considerar el desarrollo sostenible dentro del Objetivo del Acuerdo de Escazú establece la relación de este instrumento regional y la Agenda 2030, es decir, un balance entre los derechos de acceso, los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano, que son la base de la gobernanza ambiental.

Diferentes autores de la región han considerado que la Agenda 2030 podrá cumplirse en tanto se incluyan acciones para el ejercicio de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, estableciendo el diálogo, informando sobre su contenido y promoviendo ese esfuerzo coordinado.<sup>31</sup>

31 D. Barragán y A. Sanhueza, "La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", en I. Vargas-Chaves, A.

En la Declaración Política adoptada en la Primera Conferencia de las Partes se incluye en el párrafo 6 la reafirmación de que “el Acuerdo de Escazú es un instrumento impulsor del desarrollo sostenible y una herramienta fundamental de gobernanza para la elaboración de mejores políticas públicas en la región, con miras a asegurar un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras”.<sup>32</sup>

Queda clara la relación entre el desarrollo sostenible como un objetivo por alcanzar y su relación con el derecho a un ambiente sano como un derecho humano, tanto para las presentes como las futuras generaciones.

La implementación efectiva del Acuerdo de Escazú refuerza asimismo la aplicación equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental. De este modo, garantiza que el desarrollo no tenga lugar a expensas del medio ambiente, y que en las esferas económica y social se tengan debidamente en cuenta las preocupaciones ambientales.<sup>33</sup>

#### **4. REFERENCIAS DEL DERECHO COMPARADO: CONVENIO DE AARHUS**

El artículo 1 sobre el objetivo establece:

A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.

El artículo 1 del Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú tienen elementos comunes, como el reconocimiento del derecho a un ambiente sano, la equidad intergeneracional como elemento fundamental del desarrollo sostenible, y su objetivo principal que es la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso.

Considerando los poco más de veinte años que existen de diferencia entre la adopción de uno y otro instrumento, el Acuerdo de Escazú agrega como elementos transversales la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, lo cual, como hemos mencionado, es importante para la región de América Latina y el Caribe. Adicionalmente, se hace mención expresa al desarrollo sostenible.

La experiencia de más de veinte años de funcionamiento del convenio de Aarhus debe servir para el éxito del Acuerdo de Escazú.<sup>34</sup> No cabe duda de que la trayectoria de

---

Gómez-Rey, A. Ibáñez-Elam (eds.), *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2020, p. 94.

32 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes, “Declaración Política”, cit.

33 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 29.

34 G. Real, “Aarhus como antecedente de Escazú”, en J. J. González, I. Montelongo y A. Pacheco (eds.), *El futuro del derecho ambiental*, México, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.

Aarhus es extremadamente útil para la implementación del Acuerdo de Escazú, debemos aprender de sus aciertos y errores.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha generado también a lo largo de estos años una amplia jurisprudencia, alguna la cual ha sido utilizada por la Corte IDH, como, por ejemplo, los casos en que se ha señalado que las actividades peligrosas que puedan implicar riesgos para la salud de las personas tienen la obligación positiva de establecer un procedimiento efectivo y accesible para acceder a información relevante.<sup>35</sup> Asimismo, se cuenta con la jurisprudencia ambiental que la Corte Internacional de Justicia ha ido emitiendo.<sup>36</sup>

## 5. CONCLUSIONES

Podemos identificar tres ejes estratégicos en el contenido del artículo 1 sobre el objetivo del Acuerdo de Escazú, lo cuales han sido analizados en este escrito. La redacción de este artículo es concreta y permite identificar claramente las aspiraciones de los Estados involucrados en su negociación, así como la participación activa y efectiva del público.

En primer lugar, refiere al objetivo de poder lograr la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. Esta fue la preocupación que movilizó a 10 países de la región a adoptar la Declaración por el Principio 10 en la Conferencia de Río+20, considerando que los avances habían sido insuficientes en cuanto al derecho de acceso a la información, a la participación pública en la toma de decisiones y al acceso a la justicia ambiental.

En segundo lugar, considera que la forma de avanzar en la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso es por medio de la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. Este elemento se puede apreciar a lo largo del contenido del Acuerdo de Escazú y proviene de la labor realizada en uno de los grupos de trabajo durante la fase preparatoria, que procuró rescatar las buenas prácticas y los espacios para la cooperación y el fortalecimiento de capacidades sur-sur. Prueba de su importancia en el proceso de negociación es su relación con el artículo 10 sobre fortalecimiento de

35 TEDH, Caso Guerra y otros vs. Italia [GS], 14967/89, Sentencia de 19 de febrero de 1998, párr. 60; TEDH, Caso McGinley y Egan vs. Reino Unido, 21825/93 y 23414/94, Sentencia de 9 de julio de 1998, párr. 101; TEDH, Caso Takin y otros vs. Turquía, 46117/99, Sentencia de 10 de noviembre de 2004, párr. 119; TEDH, Caso Roche vs. Reino Unido, 32555/96, Sentencia de 19 de octubre de 2005, párr. 162. Además, dicho Tribunal, aplicando la Convención de Aarhus (Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales), ha establecido que los Estados deben procurar que en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, ya sea imputable a actividades humanas o debida a causas naturales, todas las informaciones susceptibles de permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales que estén en posesión de una autoridad pública se difundan inmediatamente y sin demora a las personas que puedan resultar afectadas. *Cfr.* TEDH, Caso Di Sarno y otros vs. Italia, 30765/08, Sentencia de 10 de enero de 2012, párr. 107, y Convención de Aarhus, artículo 5.

36 La Corte Internacional de Justicia ha resaltado que "el medio ambiente no es una abstracción sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la propia salud de los seres humanos, incluyendo a las futuras generaciones". *Cfr.* CIJ, Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996, párr. 29; CIJ, Caso Gabikovo-Nagymaros (Hungría vs. Eslovaquia), Sentencia del 25 de septiembre de 1997, párr. 112.

capacidades y el artículo 11 acerca de la cooperación, lo que se ha considerado como el quinto pilar de este instrumento regional.

En tercer lugar, sin que se refiera a una enumeración jerárquica, está el reconocimiento del derecho a un ambiente sano como un derecho humano, tanto de las generaciones presentes como futuras, que nos permite avanzar hacia el desarrollo sostenible. Un enfoque de derechos humanos que requiere de una interpretación integral y holística que reconozca sus conexiones e interconexiones.

La relación entre los derechos humanos, el derecho a un ambiente sano y los derechos de acceso queda claramente establecida en este artículo como el círculo virtuoso necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible, que procura un balance entre lo social, lo económico y lo ambiental.

Estos balances se pueden identificar en las resoluciones de la Primera Conferencia de las Partes donde, al adoptar las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes, y las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y Cumplimiento, se mantuvo la consideración de la paridad de género, la distribución geográfica equitativa, la prioridad en el consenso, la activa y significativa participación del público, todos elementos característicos y distintivos del proceso de elaboración y negociación de este instrumento regional.

La Decisión I/6 sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales merece una mención especial ya que establece un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta a fin de elaborar un plan de acción para ser presentado en la segunda reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes para su consideración y aprobación.

Invita además a las partes y a todos los países de la región a incrementar sus esfuerzos para desarrollar y reforzar las medidas necesarias a nivel nacional a fin de garantizar sus derechos. Se destacó la importancia del trabajo que realizan estos defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y sus aportes para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible. Asimismo, se señaló que para garantizar el derecho a un ambiente sano se requiere del acceso a la justicia en asuntos ambientales.

## ARTÍCULO 2. DEFINICIONES

A los efectos del presente Acuerdo:

- a. por “derechos de acceso” se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales;
- b. por “autoridad competente” se entiende, para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del presente Acuerdo, toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados;
- c. por “información ambiental” se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales;
- d. por “público” se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte;
- e. por “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” se entiende aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

Corte IDH, Caso de la “Masacre de Mapiripán” vs. Colombia, Sentencia de 7 de marzo de 2005, Serie C, No. 122.

\* Los autores agradecen a Eduardo König, ayudante del Centro de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, por su apoyo para la elaboración de este documento.

- Corte IDH, Caso Atala Riffo y niñas vs. Chile, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Serie C, No. 239.
- Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación *in vitro*”) vs. Costa Rica, Sentencia de 28 de noviembre de 2012, Serie C, No. 257.
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, “El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal”.

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

- European Court of Human Rights, Tyrer v. United Kingdom, Judgment of 25 April 1978, Serie A, No. 26.
- European Court of Human Rights, Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections), Judgment of 23 March 1995, Serie A, No. 31.
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Dirección de Investigación y Documentación, 2017, Sentencia de 19 de diciembre de 2013 (Gran Sala), Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:c:2013:853). Acceso del público a la información medioambiental.

### **Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales**

- Cepal, “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”, *Medio Ambiente y desarrollo*, Serie 151, 2013.
- Cepal, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, LC/L.3893/Rev.1, 2014.
- Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Santiago, 5 a 7 de mayo de 2015.
- Cepal, Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al preámbulo y los artículos 1 a 10 del documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Octava versión, LC/L.4059/Rev, 2018.
- Cepal, Artículo 2°. Propuesta de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/CNP10.9/DDR/1, 2018.
- Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina. Guía de implementación*, LC/TS.2021/221, 2021, pp. 22-23.
- Cepal, *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, LC/TS.2020/47, 2020.
- Cepal, *Panorama Social de América Latina, 2021*, LC/PUB.2021/17-P, 2022.
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Santiago, 20 a 22 de abril de 2022.
- ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 1992.
- Unece, Convención de Aarhus, <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>.

## Otros tratados internacionales de derechos humanos, ambiental o comercial

- CEP, Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente, Madrid, 4 de octubre de 1991.  
<https://web.archive.org/web/20170811074623/http://www.ats.aq/e/ep.htm>.
- Cepe, Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, adoptada el 25 de junio de 1998.
- OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969.
- ONU, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1969.
- ONU, Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, Nueva York, 13 de diciembre de 2006.
- ONU, Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, París, 20 de diciembre de 2006.
- ONU, Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Nueva York, 18 de diciembre de 1990.
- ONU, Convenio de Basilea para el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, Basilea, 21 de marzo de 1989.
- ONU, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Nueva York, 16 de diciembre de 1966.

## Legislación y jurisprudencia nacional

- Gobierno de Argentina, Ley 25.831, régimen de libre acceso a la información pública ambiental.
- Gobierno de Chile, Código Civil de Chile.
- Gobierno de Chile, Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente.
- Gobierno de Colombia, Código Civil colombiano.
- Gobierno de Perú, Ley 28.245, marco del sistema nacional de gestión ambiental.

## Referencias académicas

- Astroza, P. y C. Nalegach, “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo*, n.º 40 (2.ª época), Fundación Carolina, 2020.
- Bárcena, A., V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021.
- Casado, L., “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 90-157.
- Costa, E., *Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*, Santiago, DER Ediciones, 2020.
- Cruells, M., *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda jurídica, política y de los movimientos sociales*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.
- Guerra, S. y G. Parola, “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A comparative study of the Aarhus Convention 1998 and The Escazú Agreement 2018”, *Revista Jurídica, Universidad de Curitiba*, vol. 2 n.º 55, 2019, pp. 1-33.
- Manzano, J., “El fundamento constitucional de los derechos de participación en materia de medio ambiente y su desarrollo en la Ley 27/2006”, en *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008.
- Medellín, X., “Principio pro persona: una revisión crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos”, *Estudios constitucionales*, vol. 17, n.º 1, 2019, pp. 397-440.
- Muñoz-Ávila, L. y M. A. Lozano-Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 50, 2021.
- Presno, M., “Estado de alarma por Coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables”, *Revista Derecho Público*, vol. 17, n.º 94, 2020, pp. 15-34.
- Prieur, M., C. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.
- Rodríguez, G., “Artículo 29: normas de interpretación”, en C. Steiner y P. Uribe (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*, Bogotá, Konrad Adenauer Stiftung, 2013.



- Torres, V., “Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: desarrollos recientes, buenas prácticas y desafíos”, en *Aproximaciones y perspectivas de Derecho Ambiental. Sociedad peruana de Derecho Ambiental*, Lima, SPDA, 2018.
- Vásquez, J., C. Restrepo y B. Arcila, “Otras miradas sobre los derechos de acceso en asuntos ambientales a partir de los contenidos de la Constitución Ecológica de Colombia”, *Revista Derecho del Estado* n.º 52, 2021, pp. 365-408.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	83
<b>2. Análisis del contenido y alcance del artículo 2</b> .....	88
2.1. Derechos de acceso .....	88
2.2. Autoridad competente .....	94
2.3. Información ambiental .....	99
2.4. Público .....	103
2.5. Personas o grupos en situación de vulnerabilidad .....	107
<b>3. Conclusiones</b> .....	111

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo segundo del Acuerdo de Escazú, titulado “Definiciones”, tiene relevancia en tanto norma auxiliar de la interpretación de pasajes importantes del tratado. Lo anterior, pues la técnica de incluir en un determinado cuerpo normativo un artículo destinado a definir los conceptos que se usarán en el texto es relevante para efectos de la aplicación de una de las reglas generales de interpretación de normas jurídicas, consistente en que si una norma da a un término un significado o sentido especial se deberá atender a ese sentido definido por el texto del tratado o ley, más que a otro sentido que pudiera tener esta expresión. Esta regla se aplica, por cierto, al derecho internacional de los tratados. La prevalencia del sentido especial de una norma, cuando este conste claramente, está consagrada en el artículo 31, numeral 4 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, en los siguientes términos:

ARTÍCULO 31. Regla general de interpretación.

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin.
2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:
  - a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;
  - b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado;
3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

- a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;
  - b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;
  - c) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.
4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.<sup>1</sup>

La regla anteriormente mencionada podría considerarse un principio general de la teoría de la interpretación de normas jurídicas: al estar la voluntad del legislador claramente expresada no le está permitido al intérprete dar a los conceptos un alcance diferente. Esta regla no es más que la consagración explícita de la interpretación gramatical de las normas jurídicas.<sup>2</sup>

La aplicación del Convenio de Viena en la interpretación de los tratados internacionales –incluidos los de derechos humanos como el de Escazú– ha sido reconocida como válida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH),<sup>3</sup> así como por la Corte Europea de Derechos Humanos<sup>4</sup> y la doctrina especializada.<sup>5</sup>

Esta técnica podría provocar ciertas tensiones al restringir la interpretación progresiva de las normas del derecho internacional de los derechos humanos –como las contenidas en el Convenio de Escazú–. Sin embargo, cabe tener presente que, así como la Corte IDH ha reconocido la pertinencia de la aplicación de los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena para la interpretación de los tratados internacionales sobre derechos humanos, también ha alertado, de manera contundente y uniforme a lo largo del tiempo, que:

... los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida

1 BCN, Decreto 381, Promulga la Convención sobre el Derecho de los Tratados y su Anexo, Suscrita por el Gobierno de Chile en Viena, el 23 de mayo de 1969, Ministerio de Relaciones Exteriores. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=12889>.

2 Así, por ejemplo, el artículo 20 del Código Civil chileno de Andrés Bello señala: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal". En los mismos términos, el Código Civil colombiano, en su artículo 28, señala: "Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en estas su significado legal".

3 Por ejemplo, Corte IDH, Opinión Consultiva OC-6/86 de 9 de mayo de 1986, sobre la expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Serie A, No. 6, párr. 13; Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, "El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal", solicitada por los Estados Unidos Mexicanos; Corte IDH, Caso de la "Masacre de Mapiripán" vs. Colombia, Sentencia de 7 de marzo de 2005, Serie C, No. 122.

4 Por ejemplo, European Court of Human Rights, Tyrer v. United Kingdom judgment of 25 April 1978, Serie A, No. 26, párr. 31; European Court of Human Rights, Loizidou v. Turkey (Preliminary Objections), judgment of 23 March 1995, Serie A, No. 310, párr. 71.

5 X. Medellín, "Principio pro persona: una revisión crítica desde el derecho internacional de los derechos humanos", *Estudios constitucionales*, vol. 17, n.º 1, 2019, pp. 707 y ss.

actuales. Tal interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación consagradas en el artículo 29 de la Convención Americana, así como las establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>6</sup>

La necesidad de interpretar las normas del Acuerdo, velando por que esta interpretación sea la más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso, está también recogida en el artículo 4.8 del Acuerdo de Escazú.

En efecto, en la labor interpretativa de los instrumentos de derechos humanos se debe conciliar el respeto al carácter vivo, dinámico y, en consecuencia, progresivo, en permanente expansión, de los tratados de derechos humanos y su interpretación, con el respeto a los límites establecidos en el propio tratado respecto del alcance que se le debe dar a las palabras definidas por este para la interpretación de sus normas.

Resolver esta tensión no es un asunto sencillo y quedará en manos del intérprete la decisión y ponderación final, siempre considerando que las normas de derecho internacional de los derechos humanos deben interpretarse en el sentido que más favorezca la protección de los derechos fundamentales de las personas (principio pro persona). En otras palabras, la vinculación entre las normas de diversos tratados de derechos humanos debe privilegiar una interpretación armónica o sistemática con respecto a las reglas generales de interpretación contenidas en el Convenio de Viena y, también, a las particulares reglas, principios y directrices para la interpretación construidas por el derecho internacional de los derechos humanos en tanto rama especial del derecho internacional público.<sup>7</sup>

Para el propósito anterior, además de considerar el artículo 2º del Acuerdo de Escazú, que delimita y restringe los alcances de los conceptos allí definidos, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 1º, que manifiesta el objetivo del tratado, y lo anotado en el artículo 3º relativo a los principios, el cual enumera, entre otros, el principio pro persona ya mencionado. Estas tres primeras normas del Acuerdo de Escazú constituyen las bases del sistema de interpretación del Tratado, desde donde fluye su importancia cardinal: “El tratado, luego de los artículos referidos a Definiciones (artículo 2), establece sus principios en el artículo 3. El Comité de Negociación especificó durante sus discusiones que estos cumplirían una triple función de aplicación, interpretación e inspiración.”<sup>8</sup>

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, en la *Guía de implementación* del Acuerdo de Escazú se advierte correctamente, a nuestro parecer, que:

6 Corte IDH, Atala Riffo y niñas vs. Chile, Sentencia de 24 de febrero de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 83; Corte IDH, Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999, El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal, Serie A No. 16, párr. 114; Corte IDH, Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación *in vitro*”) vs. Costa Rica, Sentencia de 28 de noviembre de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 257.

7 Medellín, “Principio pro persona”, *op. cit.*, p. 407.

8 P. Astroza y C. Nalegach, “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo*, n.º 40 (2.ª época), Fundación Carolina, 2020, p. 10.

En las interpretaciones del Acuerdo de Escazú en particular, además del criterio de buena fe se deberá considerar principalmente el texto, el contexto, el objeto y el fin del tratado. Por lo tanto, se da preferencia al sentido corriente de las palabras, pero dicho sentido solo puede determinarse en el contexto y a la luz del objeto y el fin del tratado. En lo que a esto respecta, el Acuerdo de Escazú debe considerarse como un todo, con inclusión del preámbulo y el anexo, y los términos deben considerarse en el contexto en el que se emplean (es decir, en el ámbito del medio ambiente y según un enfoque basado en los derechos). El objeto y el fin del tratado, que se describen en el artículo 1, son igualmente esenciales. Las definiciones que se brindan en el artículo 2 dan un significado especial a algunos de los términos que se emplean en el tratado. Se puede recurrir a medios de interpretación complementarios, entre ellos, los trabajos preparatorios del tratado (*travaux préparatoires*) y las circunstancias en que este se celebró, para confirmar el sentido que surge de aplicar la regla general antes mencionada, o para determinar el sentido cuando al interpretar de conformidad con dicha regla se obtiene un sentido ambiguo u oscuro, o un resultado que es claramente absurdo o irrazonable. La interpretación debe hacerse siempre de buena fe.<sup>9</sup>

Por otra parte, el Convenio de Aarhus “sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, homólogo y antecedente europeo del Convenio de Escazú, también incluye en su articulado una norma exclusivamente destinada a incorporar definiciones para los efectos de la interpretación del tratado.<sup>10</sup>

9 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina. Guía de implementación*, LC/TS.2021/221, 2022, pp. 22-23.

10 Convención de Aarhus, “Artículo 2.- Definiciones  
A los efectos de la presente Convención,  
1. Por “Parte” se entiende, a menos que el texto indique otra cosa, una Parte Contratante en la presente Convención.  
2. Por “Autoridad pública” se entiende:  
a) La administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel;  
b) Las personas físicas o morales que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios particulares relacionados con el medio ambiente;  
c) Cualquier otra persona física y moral que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en los apartados a) y b) *supra*;  
d) Las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en la presente Convención.  
La presente definición no engloba a los órganos o instituciones que actúen en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.  
3. Por “información(es) sobre el medio ambiente” se entiende toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material y que se refiera a:  
a) El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los sitios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;  
b) Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado a) *supra* sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental;

Una comparación general entre las definiciones de ambos instrumentos es desarrollada por Jerzy Jendroška:

En cuanto a las definiciones, hay que destacar que, en comparación con las originalmente propuestas en el documento preliminar, las adoptadas en el texto final del Acuerdo de Escazú son bastante diferentes. Hay solo cinco definiciones, en comparación con las ocho originalmente propuestas, las que además fueron modificadas considerablemente. Vale la pena mencionar el hecho de que aquellas que se relacionan con términos establecidos en el Convenio de Aarhus, aunque ya desde un principio se desviaban un poco (Madrid, 2017, *passim*), en la versión final del instrumento difieren incluso más (por ejemplo, la definición de información ambiental es mucho más corta y más general que la del Convenio de Aarhus). En comparación con el Convenio de Aarhus, no hay una definición de ‘parte’ (lo que pareciera no tener importancia en la práctica), y en lugar de una definición de ‘público interesado’, se incluye una de ‘personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad’, cuestión que resulta sumamente innovadora (Stec, Jendroška, 2019). Sin embargo, en las disposiciones operativas, el Acuerdo menciona el concepto de ‘público directamente afectado’ (que en el documento preliminar pareciera tener un papel similar al del ‘público interesado’ en el Convenio de Aarhus), pero no lo define.<sup>11</sup>

Finalmente, consideramos que la decisión de incorporar definiciones en el articulado de los tratados internacionales se vincula con el carácter más o menos especial de la materia que aborda el tratado. Así, mientras ni el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) ni la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) tienen normas que cumplan la función de definir los términos utilizados por dichos tratados, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas y la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares sí cuentan con un artículo de definiciones.

Provisoriamente sería posible sostener que, a mayor generalidad de las temáticas abordadas por un tratado o cuerpo normativo, menor necesidad existe definir los términos por este utilizados. Por el contrario, cuando los tratados refieren a parcelas más

c) El estado de salud del hombre, su seguridad y sus condiciones de vida, así como el estado de los sitios culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alteradas por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia el apartado b) *supra*.

4. Por “público” se entiende una o varias personas físicas o morales y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

5. Por “público interesado” se entiende el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia ambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones.

A los efectos de la presente definición, se considerarán que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno”. Véase Unece, Convención de Aarhus. <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>.

11 J. Jendroška, “El Acuerdo de Escazú a la luz de la experiencia del Convenio de Aarhus”, en M. Prieur, C. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020, pp. 71-83.

especiales del derecho –como es el caso del Acuerdo de Escazú– más pertinente se vuelve esta herramienta interpretativa.

## 2. ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 2

### 2.1. Derechos de acceso

El concepto es definido por el Acuerdo de Escazú en los siguientes términos: “A los efectos del presente Acuerdo, por ‘derechos de acceso’ se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales”.

La expresión “derechos de acceso”, en la definición del literal a) del artículo aquí analizado, hace referencia a la agrupación de los tres derechos pilares de la democracia ambiental: derecho a la información ambiental, derecho a la participación ambiental y derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales,<sup>12</sup> sin comprender una definición o concepto de estos tres derechos. Se ha indicado, correctamente, que el literal a) cumple objetivos meramente instrumentales, de economía del lenguaje, consistentes en evitar la reiteración innecesaria de los tres derechos a lo largo del Acuerdo.<sup>13</sup>

La relevancia de englobar estos tres derechos en la noción “derechos de acceso” refleja la interrelación que existe entre estos; así, la afectación de uno implica la puesta en riesgo de los otros, y, de la misma manera, la satisfacción de uno es requisito para la satisfacción de los otros, los cuales sustentan la democracia ambiental, parte integral de la justicia ambiental, interacción virtuosa que se produce en los siguientes términos:

La democracia ambiental y los derechos de acceso forman parte de la noción de justicia ambiental. Este es un concepto amplio que, amén de nacer como un movimiento social en Estados Unidos a partir de las luchas de la comunidad afroamericana por visibilizar la discriminación sufrida por las personas y comunidades en situación de vulnerabilidad en materias ambientales, con ocasión de la operación de incineradoras y vertederos de residuos tóxicos (Pardo & Ortega, 2018), ha sido entendido también como una manifestación ambiental de la justicia distributiva. En ese contexto, por justicia ambiental se entiende, según Hervé, “la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que les afectan”. (Hervé Espejo, 2010)<sup>14</sup>

12 S. Guerra y G. Parola, “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A Comparative Study of The Aarhus Convention 1998 and The Escazú Agreement 2018”, *Revista Jurídica, Universidad de Curitiba*, vol. 2 n.º 55, 2019, pp. 1-33.

13 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 46.

14 V. Durán y C. Nalegach, “Justicia climática, construcción de sociedades pacíficas y rendición de cuentas”, en A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, p. 77.

En términos similares, Ezio Costa ha indicado:

En el modelo de la democracia ambiental, los derechos de acceso se entrelazan para formar el núcleo participativo del modelo. Es así como todos se sirven mutuamente, siendo que la participación es el derecho central porque tiene como presupuesto al acceso a la información y como corolario al acceso a la justicia.<sup>15</sup>

Esta interdependencia entre la información, la participación y el acceso a la justicia para la implementación del desarrollo sustentable ya está presente en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, y ha sido reafirmada en reiteradas ocasiones, por ejemplo, en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro a través del documento “El futuro que queremos”,<sup>16</sup> por la Corte IDH<sup>17</sup> y, por supuesto, en el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú.

A mayor abundamiento, este tratamiento conjunto de los tres derechos es posible de rastrear en múltiples instrumentos internacionales de *soft* y *hard law*: Plan 21 (1992) aprobado por los países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro); Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (2001); Plan de Aplicación de las Decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo) (2002); Declaración de Santa Cruz+10 (2006); Declaración de Santo Domingo para el Desarrollo Sostenible de las Américas (2010), entre otras.<sup>18</sup>

Ahora bien, mirado en perspectiva, los antecedentes más remotos de los derechos de acceso se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) (1948), la cual reconoce los derechos a la información y la participación desde un punto de vista general. Luego, el PIDCP (1966) continúa y expande en sus contenidos los derechos a la información, participación y justicia. Sobre esta evolución, se ha señalado:

El derecho a la información se vinculó originariamente con el derecho a la libertad de opinión y de expresión: ‘la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole’ (PIDCP), art. 19; DUDH, art. 19), siendo posible que existan ciertas restricciones cuando ellas se encuentren previamente fijadas

15 E. Costa, *Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*, Santiago, DER Ediciones, 2020, p. 201.

16 El documento, indica, en su párr. 43, lo siguiente: “Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible”, y el párr. 99 añade: “Alentamos a que se adopten medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales, según proceda”.

17 Al respecto, véase Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, cit; y Corte IDH, Caso Claude Reyes and Others v. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Series C, No. 151, párr. 77.

18 Para un muy correcto análisis de estos instrumentos y de la evolución que ha tenido el tratamiento de los tres derechos de acceso, véanse: Cepal, “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas, *Medio Ambiente y desarrollo*, Serie 151, 2013; V. Torres, “Derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: desarrollos recientes, buenas prácticas y desafíos”, en *Aproximaciones y perspectivas de Derecho Ambiental. Sociedad peruana de Derecho Ambiental*, Lima, SPDA, 2018.

en la ley. El derecho a la participación se reconoció en cuanto a ‘la dirección de los asuntos públicos’ (PIDCP, art. 25) y ‘el gobierno de su país’ (DUDH, art. 21); y la justicia, como uno de los pilares de la dignidad humana y de todos los derechos en un marco de igualdad (DUDH, Preámbulo; PIDCP, art. 2), así como para la determinación de los derechos y obligaciones de las personas (DUDH, art. 10; PIDCP, art. 14). Finalmente, el artículo 27.1 del PIDCP reconoce que el derecho a la cultura hace referencia a que toda persona tiene derecho a ‘participar en el progreso científico’. Con ello comenzó la incorporación indirecta de postulados internacionales en las constituciones del siglo XX.<sup>19</sup>

Finalmente, en cuanto al derecho al acceso a la justicia, su antecedente remoto emana de los artículos 2 y 14 del PIDCP, que señalan, respectivamente, lo siguiente:

Artículo 2.3. Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que:

- a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales;
- b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial;
- c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Artículo 14.1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra.

Desde el punto de vista de los antecedentes regionales de los derechos de acceso, Constance Nalegach y Paulina Astroza han señalado:

A nivel interamericano, son mencionables la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (OEA, 1948) (artículo XX), los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (OEA, 1969), y los artículos 4 y 6 de la Carta Democrática Interamericana de 2001 (OEA, 2001).<sup>20</sup>

Sin embargo, como se señaló, el antecedente más directo del Acuerdo de Escazú, en tanto tratado internacional que consagra los derechos de acceso en asuntos ambientales, es el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, el cual consigna:

19 J. Vásquez, C. Restrepo y B. Arcila, “Otras miradas sobre los derechos de acceso en asuntos ambientales a partir de los contenidos de la Constitución Ecológica de Colombia”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 52, 2021, p. 371.

20 Astroza y Nalegach, “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*, p. 6.



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

A continuación, en la reunión regional preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre de Río+20, celebrada en 2011, tiene aparición en su documento de síntesis una de las primeras menciones públicas al concepto “derechos de acceso” como significativo comprensivo de los tres derechos enunciados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. En el documento de conclusiones, los Estados consignaron que era necesario alcanzar compromisos para: “v) la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río”<sup>21</sup>

Luego, en la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de Río+20, se desarrolló más el citado Principio 10, materializando el compromiso alcanzado un año antes en la reunión preparatoria de esta cita internacional, indicando que: “la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre”, por lo que es necesario consagrar “la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos”.

Además, en el contexto de la celebración de Río+20 en junio de 2012, los gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay suscribieron un documento titulado “Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, en el cual manifestaron la voluntad de iniciar un proceso de elaboración de un instrumento regional, consolidando la incorporación en el discurso público del concepto “derechos de acceso” como categoría aglutinante del derecho de acceso a la información, participación y justicia ambiental. En el documento indican:

A veinte años de la Cumbre de la Tierra subrayamos que el principio 10 de la Declaración de Río reconoce que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. Para ello, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información así como la oportunidad

21 Cepal, Conclusiones de la reunión regional preparatoria para América Latina y el Caribe, 2011. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/rio-conclusiones\\_reunion\\_prep\\_rio20\\_2011\\_esp\\_.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/rio-conclusiones_reunion_prep_rio20_2011_esp_.pdf).

de participar en los procesos de adopción de decisiones y tener acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos. A su vez, subrayamos que de modo de cumplir con dicho principio, los Estados debemos facilitar y fomentar la educación, la sensibilización y la participación de la población, poniendo la información a disposición de todos, y proporcionar acceso efectivo a los procedimientos señalados. Asimismo, reconocemos y subrayamos que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un medio ambiente sano, y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.<sup>22</sup>

Como es evidente, la conceptualización de los derechos de acceso es distinta en el Principio 10 que en el texto del Acuerdo de Escazú. En primer lugar, en cuanto al acceso a la información, el Principio 10 señala que este debe ser adecuado, es decir, apropiado para favorecer la participación. En segundo lugar, restringe este acceso únicamente a aquella información “que disponga la autoridad pública”, incluyendo “información sobre los materiales y las actividades que encierran un peligro en sus comunidades”, ambas distinciones ausentes en la conceptualización definitiva del artículo 2° literal a) del Acuerdo de Escazú. En cuanto al acceso a la justicia propiamente tal, destaca la Declaración de Río al caracterizar este acceso como “efectivo”, es decir, eficaz, así como lo extiende al régimen recursivo y a la reparación de los daños, calificación también ausente en la definición del artículo 2° literal a) del Acuerdo de Escazú, pero mencionada en el artículo 5° literal c).

En cuanto a la evolución del artículo 2° de definiciones en la discusión del Acuerdo de Escazú, este aparece en el documento preliminar del instrumento elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). En cuanto a los derechos de acceso se señala: “Artículo 2. Definiciones. Por ‘derechos de acceso’ se entienden los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río”<sup>23</sup>

Tras la primera reunión de la etapa de discusión del texto, con base en la propuesta emanada de la Cepal, algunos países de la región realizaron observaciones al artículo segundo, las cuales fueron compiladas y sistematizadas por la Mesa Directiva, quedando del siguiente modo:

Por “derechos de acceso” se entiende los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones [Brasil y

22 Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, A/CONF.216/13, 2012.

23 Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Santiago, 5 a 7 de mayo de 2015, p. 27.

México: en asuntos ambientales] y a la justicia en asuntos ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río.<sup>24</sup>

Luego, ya en la Novena Reunión del Comité de Negociación, celebrada en San José, entre el 28 de febrero y el 04 de marzo de 2018, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay presentaron una propuesta de artículo 2º,<sup>25</sup> la cual configuraba los derechos de acceso del siguiente modo: “Por ‘derechos de acceso’ se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales”.

Como se observa, esta definición es prácticamente idéntica a la que finalmente fue aprobada para ser incorporada al Acuerdo de Escazú, salvo porque el texto definitivo agregó la palabra “pública” para caracterizar el derecho a la participación en los procesos de tomas de decisiones.

La incorporación de una definición de “derechos de acceso” en el Acuerdo de Escazú es positiva no solo porque el Convenio de Aarhus carece de una, sino también debido a que la consagración de estos derechos es uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Escazú, según se desprende del Preámbulo y del artículo 1º del texto. Lo anterior explica las reiteradas menciones en el texto del tratado del concepto “derechos de acceso”.

Por otra parte, en la lectura del artículo 2º debe tenerse en consideración que las definiciones ahí planteadas tienen una aplicación solo para efectos de la interpretación del Acuerdo, y en ningún caso estas suplen a otras definiciones contenidas en legislación interna de los Estados parte. No obstante lo anterior, definiciones más restrictivas en algún determinado ordenamiento jurídico nacional no pueden repercutir en la limitación de las definiciones contenidas en el Acuerdo.<sup>26</sup>

En particular, el Acuerdo se refiere a los derechos de acceso (y con ello, a la triada que los conforma), además en el Preámbulo y el artículo 1º para erigirlos como objetivo del instrumento, en el literal e) del artículo 2º para definir a “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” (ver *infra*); en el artículo 4º sobre disposiciones generales; en el artículo 6º sobre generación y divulgación de información ambiental; en el artículo 9º cuando se consagra la protección de los derechos humanos en asuntos ambientales; en el artículo 10º que alienta a las partes a “a) formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos y b) desarrollar y fortalecer programas

24 Cepal, Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al preámbulo y los artículos 1 a 10 del documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Octava versión, LC/L.4059/Rev, 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/S1800065\\_es.pdf?sequence=37&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39050/S1800065_es.pdf?sequence=37&isAllowed=y). p. 11.

25 Cepal, Artículo 2º. Propuesta de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/CNP10.9/DDR/1, 2018, p. 3.

26 Astroza y Nalegach, “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*, p. 46.

de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos humanos y juristas, entre otros”; y en el artículo 12 que establece la obligación para las partes de contar con un centro de intercambio de información sobre estos derechos.

Todas estas referencias formuladas por el Tratado a los derechos de acceso deben ser entendidas como la triada reconocida en el artículo 2° literal a) del Acuerdo, es decir: al derecho de acceso a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.

En síntesis, los derechos de acceso, según fueron definidos por el literal a) del artículo 2° del Acuerdo de Escazú, son entendidos como una especie de derechos de acceso en un sentido abocado a conseguir las metas de desarrollo sostenible establecidas en la Declaración de Río de 1992 y los demás instrumentos afines.

## 2.2. Autoridad competente

El concepto es definido por el Acuerdo de Escazú en los siguientes términos:

A los efectos del presente Acuerdo:

por “autoridad competente” se entiende, para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del presente Acuerdo, toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados.

A diferencia de otros conceptos definidos por el artículo 2° del Acuerdo, el de “autoridad competente” no es abordado por la Declaración de Río de 1992, sin perjuicio de que esta emplee el término “autoridad nacional competente”; en los términos de la Declaración, se utiliza para referirse a aquella institución encargada de llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental (Principio 17), por lo que su significado se aparta del contenido en el Acuerdo de Escazú.

Cuestión distinta ocurre con el Convenio de Aarhus, el cual no se refiere a “autoridad competente”, sino a “autoridad pública”, definiéndola en su artículo 2.2 del siguiente modo:

Artículo 2. Definiciones

A los efectos del presente Convenio:

2. Por “autoridad pública” se entiende:

- a) La administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel;
- b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente;

- c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) y b) *supra*;
- d) las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en el presente Convenio.

La presente definición no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

A mayor abundamiento, el Convenio europeo se refiere en reiteradas ocasiones a las “autoridades públicas”: en el Preámbulo, en el artículo 3º que contiene las disposiciones generales; en el artículo 4º que regula el acceso a la información sobre el medio ambiente; en el artículo 5º respecto de la recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente; en los artículos 6º y 7º sobre participación del público en las decisiones relativas a actividades particulares y en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente, entre otras.<sup>27</sup>

De la definición transcrita de autoridad competente en el Acuerdo de Escazú se desprende que este corresponde al sujeto pasivo de la relación jurídica estructurada en torno a la obligación de dar acceso a la información ambiental (quien debe entregar la información ambiental).<sup>28</sup> El sujeto activo de esta relación jurídica es el público (*ver infra*). Adicionalmente, un rasgo fundamental de la definición es que esta deja su aplicación.

En cuanto a la utilización del concepto en otros instrumentos internacionales destaca el Convenio de Basilea para el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación, el cual señala, en su artículo 2º de definiciones, que por autoridad competente se entiende:

... la autoridad gubernamental designada por una Parte para recibir, en la zona geográfica que la Parte considere conveniente, la notificación de un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos o de otros desechos, así como cualquier información al respecto, y para responder a esa notificación, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 6.

Por su parte, el Protocolo al Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente también define autoridad competente como “cualquier persona o agencia facultada por una Parte Contratante para expedir autorizaciones según lo establecido en este Anexo”.

Ambas definiciones comparten con el Acuerdo de Escazú el estar enfocadas en funciones, artículos y apartados específicos de sus respectivos tratados. Sin embargo, hay diferencias que saltan a la vista.

27 Sobre la interpretación y el alcance dado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al concepto “autoridad pública” contenido en el artículo 2.2. del Convenio de Aarhus véase, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Dirección de Investigación y Documentación, Sentencia de 19 de diciembre de 2013 (Gran Sala), Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:c:2013:853). Acceso del público a la información medioambiental, 2017.

28 L. Casado, “El acceso a la información ambiental en España: situación actual y perspectivas de futuro”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 53, 2019, pp. 90-157.

En primer lugar, en el caso del Tratado Antártico sobre Protección del Medio Ambiente existe la posibilidad de que la autoridad competente sea una persona individual elegida de forma circunstancial. Si bien la definición del Acuerdo de Escazú también podría aplicar a una sola persona –como por ejemplo el presidente de la República–, el artículo se refiere a “instituciones públicas” y “organizaciones privadas”. Esto no ocurre en el Anexo del Tratado Antártico en comento donde se señala “persona o agencia”.

Otra diferencia con las definiciones anotadas está dada porque en estas no se contempla a los privados receptores de recursos públicos o que ejerzan funciones públicas, a diferencia del Acuerdo de Escazú, como se explicó.

En el caso del Convenio de Basilea, en cambio, no existe posibilidad de que un privado pueda entenderse como una autoridad competente, pues se habla directamente de autoridad gubernamental, aclarando de este modo quiénes quedan excluidos. En el Tratado Antártico, por su parte, podría debatirse la posibilidad, pues se podría “facultar” a un privado para estas funciones.

De manera similar a lo que ocurre con los derechos de acceso, la primera vez que el concepto aparece en la discusión del Acuerdo es en el documento preliminar del Instrumento elaborado por la Cepal del siguiente modo:

Por “autoridad competente” se entiende toda institución pública que, por mandato legal, ejerce los poderes, la autoridad y las funciones para la aplicación de los derechos de acceso. En lo relativo a las disposiciones del derecho de acceso a la información ambiental del artículo 6 del presente Acuerdo, la autoridad competente será toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados.<sup>29</sup>

Queda claro con esta definición que el reconocimiento de organismos privados como sujetos obligados, asunto enteramente novedoso en relación con el Convenio de Aarhus, fue un consenso alcanzado desde las primeras fases de la negociación del Acuerdo y que se mantuvo hasta la redacción definitiva del texto. Al respecto, la justificación de esta ampliación de los sujetos pasivos de la obligación jurídica de entregar información ambiental a organismos privados estriba en el interés público de estas actividades:

---

29 Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, cit., p. 26.

Lo anterior [la incorporación de organizaciones privadas en la definición de autoridad competente] debe leerse en clave de un control indirecto pero efectivo que permite que la información en posesión de autoridades o entidades privadas pueda ser puesta en manos del solicitante cuando esta ha sido requerida, con lo cual el organismo e indistintamente la entidad privada queda investida de una suerte de autoridad pública a los fines de la obligación de compartir la información de la que dispone, derivada de una actividad de interés público que corresponde al ámbito de competencias del Acuerdo de Escazú sobre derechos humanos ambientales.<sup>30</sup>

Además, es destacable que esta primera conceptualización era más amplia que la finalmente adoptada por los Estados, pues definía autoridad competente para todos los efectos y aplicación de los derechos de acceso, no solo para el derecho de acceso a la información, como finalmente quedó plasmado en el texto final.

A lo largo de las negociaciones, esta propuesta fue objeto de discusiones y críticas por su amplitud.<sup>31</sup> Así, por ejemplo, en el documento elaborado por la mesa directiva que incluye las propuestas de indicaciones al texto del documento preliminar, autoridad competente era definida como:

... toda institución pública que, por mandato legal, ejerce los poderes, la autoridad y las funciones para la aplicación de los derechos de acceso. En lo relativo a las disposiciones del derecho de acceso a la información ambiental del artículo 6 del presente Acuerdo, la autoridad competente será toda autoridad pública perteneciente a todas las ramas del Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal); se aplica también a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y se aplica asimismo a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos (directa o indirectamente) o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero solamente con respecto a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados.<sup>32</sup>

Finalmente, en la novena y última reunión, se presentó la siguiente propuesta de redacción del artículo:

Por “autoridad competente” se entiende toda institución que, por mandato legal, ejerce los poderes, la autoridad y las funciones para la aplicación de las

30 H. Jiménez, “Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus”, en A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, p. 53.

31 Por ejemplo, véanse las intervenciones de Colombia, Jamaica y Argentina en Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Primera Reunión del Comité de Negociación, cit., p. 12.

32 Cepal, Texto compilado por la mesa directiva, cit.

disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del presente Acuerdo, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, bien actuando por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, así como a las organizaciones privadas que reciben fondos o beneficios públicos directa o indirectamente, cuando corresponda, o que desempeñan funciones y servicios públicos, pero exclusivamente sobre los fondos o beneficios públicos recibidos o sobre las funciones y servicios públicos desempeñados.<sup>33</sup>

Esta redacción avanzó en la restricción de la definición únicamente para objetivos de garantizar el acceso a la información ambiental, pero se diferencia de la finalmente aprobada en que mantiene la noción de que la autoridad pública, para ser considerada tal, requiere de un “mandato legal”, lo que se eliminó del texto final, sugiriendo entonces que se pueden considerar autoridades competentes otras entidades que, careciendo de norma legal expresa, ejerzan poderes, autoridades o funciones en materia de acceso a la información.

En cuanto al empleo del concepto “autoridad competente” presente en el documento preliminar ya citado, este fue eliminado del artículo propuesto en la novena reunión, dejando expresamente señalado que:

... se modificarían el término “autoridad pública” por “autoridad competente” en los siguientes artículos: 5.2, 5.4, 5.7, 5.8, 5.10, 5.11, 5.12, 5.13, 5.14, 5.16, 6.1, 6.2, 6.5. y 6.6. Se mantendrá autoridad pública en el artículo 6.3 y se modificará por “autoridad pública” en los artículos 7.6. (lit. “b”), 7.7, 7.11 y 7.17 (lit. “e”).<sup>34</sup>

Lo anterior implicó que se excluyera de la aplicación del concepto de autoridad competente a la normativa relacionada con la participación ciudadana, refrendando la decisión de que esta definición fuera, exclusivamente, para transmitir el derecho de acceso a la información, lo que finalmente quedó en el texto aprobado.

En consecuencia, al indicar el artículo 2º, literal b) del Acuerdo, que la definición presentada se entenderá así “para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del presente Acuerdo”, el concepto se define únicamente con el objetivo de precisar los alcances de uno de los tres derechos de acceso, esto es, el derecho de acceso a la información ambiental.

En efecto, el artículo 5, titulado “Acceso a la información ambiental”, consagra una serie de obligaciones para las partes, empleando en nueve ocasiones el concepto autoridad competente como la institución pública encargada de, entre otras obligaciones: enviar la información que se le solicite (art. 5.2.a), informar si no obra en su poder (art. 5.3.b), en caso de denegarse la información solicitada informar por escrito los motivos (art. 5.5), probar la concurrencia de la causal de denegación que concurra en caso de haber (art. 5.8 y 5.9), garantizar que la información ambiental se entregue en el formato requerido por el solicitante (art. 5.11), responder a la solicitud de información con la máxima celeridad posible (5.12), ser objeto de una acción judicial o administrativa en caso de no cumplir

33 Cepal, Artículo 2º. Propuesta de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, cit.

34 *Idem.*



con la entrega de la información con celeridad (art. 5.14), comunicar con celeridad al solicitante cuando no posea la información requerida (art. 5.15).

A su vez, el artículo 6 –“Generación y divulgación de información ambiental”– establece, entre otras, las siguientes obligaciones para la autoridad competente, entendida esta en los términos definidos por el artículo 2º, literal b): generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible (art. 6.1); procurar, en la medida de lo posible, que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles (art. 6.2); divulgar de forma inmediata toda información relevante que se encuentre en su poder en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente (art. 6.5), y divulgar información ambiental en diversos idiomas para facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad accedan a la información que particularmente les afecta (art. 6.6).

### 2.3. Información ambiental

El concepto es definido por el Acuerdo de Escazú en los siguientes términos:

A los efectos del presente Acuerdo:

por “información ambiental” se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales.

Como señalamos, la información ambiental y el derecho a acceder a ella encuentra su origen en la consagración de los derechos civiles y políticos de libertad de pensamiento, conciencia y expresión. En particular, destaca el artículo 19 del PIDCP, el cual indica que: “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En este sentido, el derecho de acceso a la información ambiental es una especie de derecho a la información (buscar, recibir y difundir), el cual es un medio a través del cual se garantiza la libertad de conciencia y de expresión para la realización efectiva del derecho a la participación. En otras palabras, Jordi Jaria señala:

La eficacia real de los mecanismos de participación que la legislación diseñe para desarrollar el marco constitucional al que nos hemos referido en el apartado anterior [...] depende en gran medida de la información que esté a disposición del público, que, en última instancia, acaba siendo el factor que posibilita la participación real de la población. El acceso a la información relevante es el elemento fundamental para permitir una participación realmente eficiente.<sup>35</sup>

35 J. Manzano, “El fundamento constitucional de los derechos de participación en materia de medio ambiente y su desarrollo en la ley 27/2006”, en *Acceso a la información, participación pública y*

El Principio 10 de la citada Declaración de Río entrega elementos para la comprensión y delimitación del concepto, sin definirlo, al indicar que “toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades”.

Nótese que esta definición resulta menos amplia que la del Acuerdo de Escazú, pero coincide en consagrar la potencialidad de consecuencias negativas como elemento central de lo que ha de entenderse por “información ambiental”.

El Convenio de Aarhus se refiere a la información sobre el medio ambiente como:

Toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material y que se refiera a:

- a) el estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos;
- b) factores tales como las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades o medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente a que hace referencia el apartado anterior sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicos utilizados en la toma de decisiones en materia medioambiental;
- c) el estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos, así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas a que hace referencia la letra b) anterior.

Se aprecia la similitud en la definición contenida en Aarhus respecto de la contenida en Escazú, siendo esta última más genérica en sus elementos, y, por lo mismo, abarcando más hipótesis que las descritas detalladamente en el homólogo europeo.

En cuanto a la evolución de la definición de información ambiental en la discusión del Acuerdo de Escazú, la primera definición contenida en el ya citado documento preliminar del Instrumento era mucho más detallada que la finalmente aprobada. Esta señalaba:

Por “información ambiental” se entiende toda aquella información, sin carácter exhaustivo, de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la autoridad competente o que debiera estarlo en cumplimiento de sus obligaciones nacionales y compromisos internacionales y que verse sobre las siguientes cuestiones:

---

*acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Barcelona, Atelier, 2008, p. 134.

- a) el estado de los elementos bióticos y no bióticos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, los paisajes, las áreas protegidas, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos;
- b) los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente;
- c) la legislación, los actos administrativos relativos a materias ambientales, o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), y las medidas, políticas, normas, planes y programas que les sirvan de fundamento;
- d) los informes y actos administrativos de cumplimiento de la legislación ambiental;
- e) los análisis económicos, sociales, así como otros estudios utilizados en la toma de decisiones relativas a la legislación, los actos administrativos y sus fundamentos señalados en la letra c);
- f) el estado de salud y seguridad de las personas, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio cultural, cuando sean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o por cualquiera de los factores y medidas señalados en las letras b) y c);
- g) los actos, resoluciones y dictámenes que, sobre cuestiones relativas al medio ambiente, emitan los órganos judiciales y/o administrativos nacionales, y
- h) toda aquella otra información relativa al medio ambiente o a elementos, componentes o conceptos relacionados con el mismo.

Se aprecia de lo anterior que la característica central que diferencia la definición de información ambiental contenida en el documento preliminar del Acuerdo de Escazú, respecto de aquella definición finalmente adoptada por las partes está en la enumeración, no taxativa pero detallada, contenida en el documento preliminar.

Respecto de esta definición preliminar, la mesa compiló las propuestas enviadas por los países negociadores, destacando lo siguiente:

- Colombia propuso eliminar el literal f) al considerar el estado de salud de las personas un asunto privado.
- Jamaica propuso modificar el literal f) para reemplazar la expresión “bienes de patrimonio cultural” por “sitios culturales y construcciones” en línea con lo establecido en el Convenio de Aarhus.
- Antigua y Barbuda propuso agregar, al final del literal h) la siguiente oración: “... relacionada con la protección del medio ambiente para las generaciones presentes y futuras y la protección de la salud humana”.
- Antigua y Barbuda también propuso agregar un literal i) del siguiente tenor: “el conocimiento comunitario y el tradicional, las prácticas de los pueblos indígenas y las prácticas, innovaciones y conocimientos adquiridos de generación en generación”.

Esta propuesta fue modificada en la novena y última reunión de negociaciones, oportunidad en la cual, a la par de lo ocurrido con los otros literales del artículo 2°, se propuso un concepto más acotado y similar al finalmente aprobado:

Por “información ambiental” se entiende cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y los recursos naturales, incluyendo toda aquella que esté relacionada con los posibles impactos adversos asociados con factores que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la gestión ambiental.<sup>36</sup>

En cuanto a las legislaciones nacionales que emplean el término se encuentra Argentina, que define el concepto en el artículo 2° de la Ley 25.831: Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental de 2004, del siguiente modo:

Artículo 2°. Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:

- a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;
- b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.

Por su parte, Chile define información ambiental en el artículo 31 bis de la Ley 19.300 –incorporado en 2010– como sigue:

Artículo 31 bis. Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

Se entenderá por información ambiental toda aquella de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la Administración y que verse sobre las siguientes cuestiones:

- a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, los paisajes, las áreas protegidas, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados; y la interacción entre estos elementos.
- b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente señalados en el número anterior.
- c) Los actos administrativos relativos a materias ambientales, o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), y las medidas, políticas, normas, planes, programas, que les sirvan de fundamento.
- d) Los informes de cumplimiento de la legislación ambiental.

36 Cepal, Artículo 2°. Propuesta de Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay, cit.

- e) Los análisis económicos, sociales, así como otros estudios utilizados en la toma de decisiones relativas a los actos administrativos y sus fundamentos, señalados en la letra c).
- f) El estado de salud y seguridad de las personas, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio cultural, cuando sean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o por cualquiera de los factores y medidas señaladas en las letras b) y c).
- g) Toda aquella otra información que verse sobre medio ambiente o sobre los elementos, componentes o conceptos definidos en el artículo 2° de la ley.

A su vez, en el artículo 31 de la Ley 28.245, que establece la Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental, Perú define información ambiental del siguiente modo:

Artículo 31. De la definición de Información ambiental. Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos.

Finalmente, estimamos que la relevancia de definir información ambiental en el Acuerdo fluye, en términos similares a lo señalado respecto de la definición de derechos de acceso –literal a) del artículo 2°–, del hecho de ser el acceso a esta información uno de los objetivos centrales del Acuerdo de Escazú.

Lo anterior queda de manifiesto en las reiteradas disposiciones del Acuerdo que abordan el acceso a la información: en el Preámbulo y artículos 1°, 2° a) y 4° numeral 7 como parte integrante de los tres derechos de acceso que regula el Acuerdo; en los artículos 5° y 6° donde se regula específicamente este derecho de acceso; en el artículo 8 numeral 2 a) para regular el acceso a la justicia administrativa y judicial que asegure el derecho de acceder a la información ambiental, y en el artículo 10 numeral 2, letra g), sobre el fortalecimiento de capacidades para la recopilación, mantención y evaluación de la información ambiental como medidas que podrán adoptar las partes.

## **2.4. Público**

El concepto es definido por el Acuerdo de Escazú en los siguientes términos:

A los efectos del presente Acuerdo:

por “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” se entiende aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales.

De la definición transcrita se desprende que por “público” ha de entenderse, conceptualmente, el sujeto activo de la obligación jurídica emanada del Acuerdo de Escazú, siendo la autoridad pública, como ya vimos, el sujeto pasivo de la obligación y los derechos de acceso, en este caso, el objeto de la obligación.

Tal como el Convenio de Aarhus distingue en su artículo segundo entre “público”, siendo este definido como “una o varias personas físicas o jurídicas y, con arreglo a la legislación o la costumbre del país, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas”, y entre “público interesado” conceptualizando este como una especie de público que “resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones. A los efectos de la presente definición, se considerará que tienen tal interés las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos exigidos por el derecho interno”, el Acuerdo de Escazú, como se verá, distingue entre público (art. 2º, lit. d) y personas o grupos en situación de vulnerabilidad (art. 2º, lit. e), siendo estos últimos una especie de público.

En cuanto al Principio 10 ya citado, este no emplea la palabra público para referirse al sujeto destinatario de la relación jurídica, sino que emplea los conceptos de “todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda” y “toda persona deberá tener acceso...”. Así, la definición contenida en el Acuerdo de Escazú es más restrictiva, al consagrar el elemento nacionalidad para generar la obligación de garantizar los derechos de acceso, pero, por el contrario, es más extensiva que el Principio 10, al incluir también, además de las personas naturales (ciudadanos, en la nomenclatura del Principio 10), a las personas jurídicas, las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas.

El concepto público tiene su primera aparición en el debate que condujo a la adopción del Acuerdo de Escazú en el documento preliminar del Instrumento, donde era definido del siguiente modo: “Por ‘público’ se entiende cualquier persona natural o jurídica u organizada en forma comunitaria” y, también, proponía la incorporación de la definición de “público directamente afectado”, entendiendo este como: “el público que resulta o puede resultar afectado por las decisiones con impactos sobre el medio ambiente”.<sup>37</sup>

Analizada esta primera propuesta de definición de público, se desprende que el texto finalmente aprobado resultó ser más específico en cuanto a los alcances de la noción, y de algún modo restrictivo, al incorporar en su concepto la idea de nacionalidad.

En efecto, la definición propuesta era más general y, por lo mismo, abarcaba más elementos; en cambio, la definición finalmente aprobada es más específica y contempla mayores requisitos: aparte de ser una persona –natural o jurídica–, individual o colectivamente, es necesario que estas sean nacionales del país o estén sujetas a la jurisdicción del Estado parte.

En el documento que consolidó las indicaciones a esta propuesta preliminar, se plantearon nuevas redacciones para el concepto “público directamente afectado” en orden a cambiar este por “público interesado” u otras definiciones. En el documento se observa que el texto había mutado a una versión más o menos similar: “Por ‘público’ se entiende una o varias personas físicas o jurídicas, y las asociaciones, organizaciones o grupos

37 Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, cit.

constituidos por esas personas”, y que Jamaica, México, Brasil, Bolivia, Colombia, Honduras y Argentina proponían agregar la frase final “de conformidad con las legislaciones o prácticas nacionales”, lo que finalmente no logró acuerdo y no fue incluido en el texto aprobado.<sup>38</sup>

Ya para la novena reunión, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay propusieron la definición que finalmente fue adoptada por las partes.

Por otro lado, una definición similar a la contenida en el Acuerdo de Escazú se encuentra en el documento que contiene las decisiones aprobadas tras la Primera reunión de la Conferencia de las Partes (COP) del Acuerdo de Escazú, llevada a cabo en Santiago de Chile entre el 20 y el 22 de abril de 2022. En el documento constan las Reglas de Procedimiento acordadas en la COP, las que se aplicarán “a cualquier reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo”, de conformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 15 del Acuerdo. En este contexto, el documento define público del siguiente modo: “por ‘público’ se entiende una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional de los países del anexo I del Acuerdo”.<sup>39</sup>

En cuanto a las decisiones adoptadas en la primera COP,<sup>40</sup> también resulta pertinente la definición de Público, dado que uno de los objetivos de este primer encuentro fue adoptar las reglas de procedimiento, y entre las temáticas incluidas a este respecto están, entre otras, las reglas relativas a la regulación de la Mesa Directiva del Acuerdo, la que se elegirá en la primera Reunión ordinaria entre las Partes presentes y estará integrada por una Presidencia, cuatro Vicepresidencias y, además, “por una de las personas representantes electas del público con voz pero sin voto”.<sup>41</sup> También se establece, en lo que nos interesa, que la Mesa mantendrá un diálogo continuo con el público y su representante, y que realizará una reunión virtual con el público para informar sobre la convocatoria y el temario provisional de la próxima COP.

En la primera COP también se acordó la composición de los órganos subsidiarios contemplados en el artículo 15, párrafo 5, literal a) del Acuerdo. A este respecto, se acordó que estos órganos “contarán con la participación significativa del público”.<sup>42</sup> El documento continúa con menciones al público en lo relacionado con el uso de la palabra

38 *Idem.*

39 El Anexo 1 del Acuerdo enlista los siguientes países: “Anexo 1 – Antigua y Barbuda – Argentina (la) – Bahamas (las) – Barbados – Belice – Bolivia (Estado Plurinacional de) (el) – Brasil (el) – Chile – Colombia – Costa Rica – Cuba – Dominica – Ecuador (el) – El Salvador – Granada – Guatemala – Guyana – Haití – Honduras – Jamaica – México – Nicaragua – Panamá – Paraguay (el) – Perú (el) – República Dominicana (la) – Saint Kitts y Nevis – San Vicente y las Granadinas – Santa Lucía – Suriname – Trinidad y Tabago – Uruguay (el) – Venezuela (República Bolivariana de) (la)”.  
40 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022. Decisiones aprobadas.

41 *Ibid.*, p. 8.

42 *Ibid.*, p. 9.

en las sesiones<sup>43</sup> y aborda, en un título específico, la “participación del Público” en los siguientes términos:

XIV. Participación del público

1. El público tendrá una participación significativa en la Conferencia de las Partes y los órganos subsidiarios que se establezcan.
2. Las modalidades de participación del público incluyen los niveles presencial, informativo y participativo y se aplican tanto a las reuniones presenciales como virtuales. A estos efectos, el público:
  - a) podrá participar en las reuniones de la Conferencia de las Partes y de los órganos subsidiarios previo registro y confirmación de su acreditación. En el caso de las reuniones presenciales, la acreditación se realizará por estricto orden de registro y sin más limitación que el espacio disponible en sala;
  - b) tendrá acceso a toda la información y documentos oficiales;
  - c) podrá realizar intervenciones, de conformidad con lo establecido en la regla X de las presentes reglas;
  - d) podrá circular documentos y realizar contribuciones orales y por escrito;
  - e) podrá formular propuestas de textos por escrito, que deberán ser compiladas en documento aparte y ser recogidas y presentadas formalmente por al menos una Parte para que esta considere su inclusión en la negociación de un texto oficial de la Conferencia de las Partes o de sus órganos subsidiarios;
  - f) podrá organizar eventos paralelos, mesas de diálogo y conversatorios, en coordinación con la Secretaría y la Mesa Directiva.
3. La Secretaría mantendrá un mecanismo público regional en el que las personas interesadas puedan inscribirse completando un formulario breve que estará disponible en el sitio web de la Secretaría. A través del mecanismo público regional se elegirán a representantes del público, con el fin de fomentar y facilitar la participación del público y canalizar sus contribuciones, incluida la presentación de propuestas a nombre del público. Las personas elegidas y sus datos de contacto, así como cualquier cambio que pudiera producirse, será comunicado a las Partes y a los órganos del Acuerdo. Las personas representantes electas realizarán consultas con el público en general a través del mecanismo público regional. Las personas representantes electas tendrán habilitados dos asientos en la mesa principal en sala.
4. La Secretaría circulará con anterioridad el listado de participantes que se hayan registrado a las reuniones presenciales o virtuales que se organicen
5. Todos los documentos oficiales de las reuniones estarán a disposición del público con la debida antelación; además, se informará de ellos por correo electrónico, por medio del mecanismo público regional.
6. Corresponderá a la Presidencia, la Mesa Directiva y la Secretaría asegurar que se cumpla con las modalidades de participación del público.

---

43 *Ibid.*, p. 10.



Finalmente, el concepto definido tiene amplia utilización a lo largo del tratado, sin embargo, en muchas ocasiones el concepto público es utilizado en otra de sus acepciones: como aquello perteneciente o relativo al Estado o administración o como aquello que no es privado. Así, por ejemplo, el concepto es empleado en los artículos 2° literal b), 5.8, 5.9, 6.7 literal d), 6.9, 7.17 literal e), 8.3 literal b), 8.4, 10.2 literal a).

El concepto público es empleado por el Acuerdo de Escazú, en los términos del artículo 2°, literal d), en los artículos 4.4, 4.5 y 4.9; 5.1, 6.1, 6.5, 6.7 inciso segundo; 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6, 7.6, literal c), 7.7, 7.8, 7.9, 7.10, 7.12, 7.16, 7.17 inciso final; 10.2, literales b) y f); 15.4, literal b) y 18.2.

De la lectura de las normas transcritas no queda duda de que el concepto público es esencial en el articulado del Acuerdo, y su inclusión en el artículo 2° de definiciones es acertada, pese a las restricciones que este sufrió durante su tramitación, pues el público se constituye como el sujeto destinatario de las normas, es decir, el sujeto titular o acreedor de los derechos de acceso, todo lo cual no representa ninguna novedad a la luz de la tradición desarrollada a partir del sistema internacional de derechos humanos.<sup>44</sup>

## 2.5. Personas o grupos en situación de vulnerabilidad

Los grupos o personas en situación de vulnerabilidad tienen larga data en el derecho internacional de los derechos humanos, cuyo concepto es definido por el artículo 2° con vasto desarrollo doctrinal y jurisprudencial, como se verá.

En cuanto al concepto mismo, los grupos o personas en situación de vulnerabilidad se constituyen, en los términos del Acuerdo de Escazú, como una especie de público, objeto de especial protección, concepto definido en el literal d) anteriormente desarrollado.

El primer antecedente de esta noción se encuentra también en el documento preliminar tantas veces citado. Sin embargo, la conceptualización de esta noción en tal documento se refería a “grupos en desventaja”, que se definían como:

Por “grupos en desventaja” se entienden las personas y grupos de personas que tienen mayor probabilidad de no conocer los riesgos relacionados con el medio ambiente al cual están sujetos, o de no ejercer plenamente sus derechos de acceso incluidos, entre otros, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas adultas mayores, las niñas, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad por condiciones de discriminación, pobreza, analfabetismo, falta de dominio del idioma o idiomas oficiales, salud o cualquier otra condición.

Luego, el concepto vuelve a aparecer en el texto compilatorio de propuestas enviadas por los países para las nuevas redacciones acordadas tras la Segunda Reunión del

44 L. Muñoz-Ávila y M. A. Lozano-Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 50, 2021, pp. 165-200.

Comité de Negociación. En el documento se sugiere desagregar la definición en, por un lado, personas en situación de vulnerabilidad, y, por otro, “grupos vulnerables”. Así, y frente a la propuesta contenida en el documento preliminar y refrendada tras la segunda reunión, Argentina propuso definir “personas en situación de vulnerabilidad” como:

Aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente convenio. Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

Y por “grupos vulnerables” Jamaica propuso comprender a:

Las personas y grupos de personas que tienen mayor probabilidad de no conocer los riesgos relacionados con el medio ambiente al cual están sujetos, o de no ejercer plenamente sus derechos de acceso, incluidos, entre otros, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas adultas mayores, las niñas, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, los grupos minoritarios, en situación de vulnerabilidad por condiciones de discriminación, pobreza, analfabetismo, falta de dominio del idioma o idiomas oficiales, salud o cualquier otra condición.

Perú propuso la siguiente definición de “grupos vulnerables”:

... se entienden las personas y grupos de personas que tienen mayor probabilidad de no conocer los riesgos relacionados con el medio ambiente al cual están sujetos, o de no ejercer plenamente sus derechos de acceso, incluidos, entre otros, las mujeres, los pueblos indígenas, los afrodescendientes, las personas adultas mayores, las niñas, los niños, los jóvenes, las personas con discapacidad, en situación de vulnerabilidad por condiciones de discriminación, pobreza, analfabetismo, falta de dominio del idioma o idiomas oficiales, salud o cualquier otra condición.

Finalmente, el texto aprobado prescinde de separar en literales distintos a los grupos vulnerables de las personas en situación de vulnerabilidad, ofreciendo una comprensión más genérica del concepto, sin enumeración de casos específicos.

Estimamos que lo anterior resulta acertado pues el concepto de vulnerabilidad, en relación con grupos o personas en esta situación, es esencialmente contingente y relacional. Es decir, los grupos o personas vulnerables en un determinado tiempo y lugar difieren de las personas o grupos vulnerables en otras latitudes u otras temporalidades.<sup>45</sup>

45 Al respecto, véase una correcta aproximación en M., Presno, “Estado de alarma por Coronavirus y protección jurídica de los grupos vulnerables”, *Revista Derecho Público*, vol. 17, n.º 94, 2020, pp. 15-34.

Incluso resulta desaconsejable la enumeración de situaciones de vulnerabilidad, por más ilustrativas y no taxativas que estas sean, si consideramos la complejidad de la desigualdad y la necesidad de incorporar una mirada interseccional al fenómeno: “los procesos de producción de la desigualdad son complejos, en la medida que se ven involucrados diferentes sistemas de opresión, niveles y una multiplicidad de sujetos que en tanto grupos sociales afectados ya no se pueden pensar como identidades monolíticas”.<sup>46</sup>

En cuanto al empleo del concepto en otros instrumentos, el Convenio de Aarhus no contempla una definición similar. Esto se explica teniendo en consideración el contexto latinoamericano en que se discutió el Acuerdo de Escazú, el que, por sus especiales condiciones económicas y sociales, caracterizadas por un alto grado de desigualdad, tiene una mayor sensibilidad respecto de estos grupos que, como dijimos, son una especie de “público” de especial y calificada protección.<sup>47</sup>

En este sentido, el propio Acuerdo indica en su Prólogo que su objetivo principal es “luchar contra la desigualdad y la discriminación y garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible”.

En particular, en Latinoamérica habita un gran porcentaje de la población mundial, mucha de esta en situación de pobreza;<sup>48</sup> una población indígena que alcanza los 58 millones de personas (el 9,8% de la población total del continente) distribuidas en 800 pueblos.<sup>49</sup>

En cuanto a los pueblos indígenas, un asunto de especial preocupación es su fragilidad demográfica, pues muchos de ellos se encuentran amenazados de desaparecer física o culturalmente:

Un asunto prioritario, posible de constatar con los censos, es la fragilidad demográfica de muchos pueblos indígenas, que están en peligro de desaparición física o cultural, tal como se ha podido observar en el Brasil, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia y el Perú. En el primer caso se ha constatado que 70 pueblos indígenas (representan un 23% de los pueblos indígenas del país) se encuentran en situación de extrema fragilidad, con una población inferior a los 100 habitantes. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el Ministerio de Justicia reconoció en 2013 que al menos 13 de los 39 pueblos indígenas del país están muy amenazados en su sobrevivencia física y cultural. En Colombia, la Corte Constitucional reconoció la existencia de 35 pueblos indígenas en riesgo de desaparición cultural o física, como consecuencia del conflicto armado y las flagrantes violaciones a

46 M. Cruells, *La interseccionalidad política: tipos y factores de entrada en la agenda jurídica, política y de los movimientos sociales*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 2015.

47 Lo anterior, sin perjuicio de que la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos lentamente ha ido construyendo un concepto jurídico de vulnerabilidad.

48 Cepal, *Panorama Social de América Latina, 2021*, LC/PUB.2021/17-P, Santiago, Cepal, 2022.

49 Cepal, *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, LC/TS.2020/47, Santiago, Cepal, 2020.

los derechos humanos fundamentales, individuales y colectivos. En el caso del Perú, el censo de 2007 arrojó menos de 50 personas indígenas en cada uno de los pueblos Kisamberi, Resígaro y Sapitiere. Asimismo, 11 pueblos amazónicos registraron una población de entre 50 y 200 personas, y otros 10 pueblos indígenas una población superior a 200 personas, pero inferior a 500. Si a la fragilidad demográfica se suman otros factores de vulnerabilidad socioambiental y territorial, como los desplazamientos forzados, la escasez de alimentos, la contaminación de las aguas, la degradación de los suelos, la desnutrición y elevada mortalidad, por mencionar algunos, probablemente la cifra de pueblos en peligro de desaparición sea muy superior.<sup>50</sup>

Respecto a la pobreza, esta se ha visto recrudecida a consecuencia de la pandemia de covid-19:

De acuerdo con las estimaciones de la Cepal, la tasa de desocupación en 2021 llegaría a un 11,8% para las mujeres y un 8,1% para los hombres, en comparación con las cifras del 12,1% y el 9,1%, respectivamente, registradas en 2020 (Cepal, 2022). La pérdida del empleo y la reducción de los ingresos laborales ocurridas durante la pandemia han afectado especialmente a los estratos de menores ingresos. En 2021, la tasa de pobreza extrema habría alcanzado el 13,8% y la de pobreza llegaría al 32,1%. Por tanto, en comparación con las cifras de 2020, el número de personas en situación de pobreza extrema pasaría de 81 a 86 millones, mientras que el número total de personas en situación de pobreza disminuiría ligeramente de 204 a 201 millones.<sup>51</sup>

La definición resulta útil pues, además de ser un objetivo del Acuerdo garantizar con especial atención los derechos de estas personas, el Acuerdo también emplea el concepto en el artículo 4.5, que contempla disposiciones generales, indicando: “Cada Parte asegurará que se oriente y asista al público –en especial a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad– de forma que se facilite el ejercicio de sus derechos de acceso”; en el artículo 5.3, a propósito del acceso a la información ambiental:

Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.

Enseguida, en el artículo 5.4, el Acuerdo estipula: “Cada Parte garantizará que dichas personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta”; y en el punto 5.17 se consagra:

50 *Ibid.*, LC/L.3893/Rev.1.

51 Cepal, *Panorama Social de América Latina, 2021*, LC/PUB.2021/17-P, cit., p. 14.

La información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío. Los costos de reproducción y envío se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad competente. Estos costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el caso que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención.

Otras utilizaciones del concepto en el Acuerdo están en el artículo 6.6, a propósito de la generación y divulgación de información ambiental en diversos idiomas, facilitando el acceso a la información para estas personas o grupos; en el artículo 7.14, relativo a la participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales; en el artículo 8.5 sobre acceso a la justicia, y en el artículo 10.2, literal e), en lo relativo al fortalecimiento de capacidades.

### **3. CONCLUSIONES**

El artículo 2° es útil como norma auxiliar para la interpretación del Acuerdo de Escazú, al delimitar los alcances de cinco de los conceptos más utilizados a lo largo de este instrumento, en atención a la regla general de la interpretación jurídica consistente en que, si un término empleado por una norma jurídica está definido en esta, debe atenderse a esta definición y no a otra que el término pudiera tener en el lenguaje corriente o lo que las partes le quieran dar. Lo anterior es una manifestación del principio que ordena respetar la voluntad del legislador claramente expresada al momento de interpretar una disposición normativa.

La técnica consistente en destinar un artículo de un determinado cuerpo normativo a definir los principales conceptos empleados por dicho instrumento se vincula con la especialidad de la materia tratada en este; en este caso, los derechos de acceso en materia ambiental. En razón de esto, el Convenio de Aarhus también emplea esta técnica en su artículo 2°.

Considerando la estrecha relación que existe entre derechos de acceso en materia ambiental y derechos humanos, estimamos que el intérprete del Acuerdo de Escazú debe observar, cuando sea pertinente, estas definiciones e integrarlas con la teoría general de la interpretación de los tratados internacionales de derechos humanos, respetando su carácter vivo, dinámico y progresivo, siempre propendiendo a la interpretación que mejor se avenga con la protección de los derechos humanos.

## ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS

Cada Parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo:

- a) principio de igualdad y principio de no discriminación;
- b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;
- c) principio de no regresión y principio de progresividad;
- d) principio de buena fe;
- e) principio preventivo;
- f) principio precautorio;
- g) principio de equidad intergeneracional;
- h) principio de máxima publicidad;
- i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;
- j) principio de igualdad soberana de los Estados; y
- k) principio pro persona.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH**

CIDH, *Declaración de Principios sobre libertad de expresión*, 2000.

CIDH, Resolución No. 03 de 2021, “Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos”, 2021.

Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 151.

Corte IDH, Caso Pueblo Indígena de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 245.

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

TEDH, Caso Öneriyıldız vs. Turquía [GS], 48939/99, Sentencia de 30 de noviembre de 2004.

TEDH, Caso Giacomelli vs. Italia, 59909/00, Sentencia de 2 de noviembre de 2006.

TEDH, Caso Tătar vs. Romania, 67021/01, Sentencia de 27 de enero de 2009.

Tribunal Internacional del Derecho del Mar, Responsabilidades y Obligaciones de los Estados respecto de actividades en la Zona, Opinión Consultiva de 1 de febrero de 2011.

### **Normas, documentos y decisiones de organismos y de organizaciones internacionales**

Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022.

- FAO, *Evaluación del impacto ambiental*, 2006.
- OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Pacto de San José), adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica, artículo 13.1. [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm).
- OEA, Acceso a la información pública: fortalecimiento de la democracia, 1969, AG/RES. (XXXIII-O/03).
- ONU, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- ONU, Asamblea General, Resolución 3281 (XXIX), 1974.
- ONU, Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). Observación General n.º 3, La índole de las obligaciones de los Estados Parte.
- ONU, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, 2011. [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_SP.pdf).

## Referencias académicas

- Alvarado, J., *El principio de precaución y la protección de la naturaleza. Análisis comparativo de derecho constitucional ambiental en el Estado colombiano y francés*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2015.
- Amaya, A., *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Madrid, Iustel, 2016.
- Aparicio, H., “Principio ‘pro persona’ como criterio hermenéutico de la interpretación de las normas sobre derechos humanos”, *Ius Comitiālis*, vol. 2, n.º 4, 2019. <https://doi.org/10.36677/iuscomitalis.v2i4.12480>
- Barcena, A., V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021.
- Briceño, A., *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017.
- Brown, W., “Our rights and obligations to future generations for the environment”, *American Journal of International Law*, vol. 84, n.º 1, 1990, pp. 198-207.
- Cafferatta, N. A., *Introducción al derecho ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.
- Cafferatta, N. A., “El principio precautorio”, *Gaceta Ecológica*, vol. 73, 2004, pp. 5-21.
- Courtis, C., “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios”, en *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires, Del Puerto, 2006, pp. 3-52.
- Fuenmayor, A., *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Oficina de la Unesco para Centroamérica, 2004.
- Gorosito, R., “Los principios en el Derecho Ambiental”, *Revista de Derecho (Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho)*, vol. 16, 2017, pp. 101-136.
- Guzmán, L., *Los derechos de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021.
- Jiménez, H., *Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus. El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2021, LC/TS. 2021/96, pp. 43-69.
- Londoño, B. et al., *El medio ambiente sano, un derecho de todos. Cartilla de Aprendizaje*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2010.
- López-Ramón, F., *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*, Bolonia, Colegio de España, 1980.
- Lora, K., “El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana”, *Revista Actualidad Jurídica*, vol. 3, 2011, pp. 22-29.
- Madrigal, P., “Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible”, en A. Barcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 281-298.
- Muñoz-Ávila, L. y M. Lozano-Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 50, 2021, pp. 165-200.

- Peña Chacón, M., “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”, *Revista Judicial*, n.º 103, 2012.
- Peña Chacón, M., “Justicia ecológica del siglo XXI”, en M. Peña Chacón (ed.), *Derecho Ambiental del Siglo XXI*, San José, Editorial Isolma, 2019, pp. 347-373.
- Prieur, M., “El nuevo principio de ‘no regresión’ en derecho ambiental”, en *Acto de investidura del grado de Doctor Honoris Causa. Manuel Losada Villasante, Michel Prieur, Frank T. Avignone*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, Universidad de Zaragoza, 2010, pp. 59-121.
- Riechmann, J., “Tres principios básicos de justicia ambiental”, *Revista internacional de filosofía política*, 23, 2003, pp. 103-120.
- Rodríguez, G., *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*, Bogotá, Fescol y FNA, 2022.
- Rodríguez, G. y J. González, “Naturaleza jurídica del ‘principio’ de precaución: análisis de caso a partir de la contaminación electromagnética”, *Revista Asuntos*, n.º 26, 2014, pp. 466-478.
- Sanhueza, A. y A. Nápoli, “El aporte de la sociedad civil al Acuerdo de Escazú. Nuevas formas para la negociación internacional”, en M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Ediciones UNL, 2020, pp. 142-153.
- Valverde, M., *Principios generales de derecho internacional del medio ambiente*, Costa Rica, 1996. <http://www.oas.org/dsd/Tool-kit/Documentosspa/ModuloII/Soto%20Article.pdf>.
- Vargas-Chaves, I., “De la proactividad a la prevención ambiental: análisis del impacto del uso del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito”, en G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (comps.), *La prevención en materia ambiental: tendencias actuales. Material de estudio*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2016.
- Vargas-Chaves, I., “Una crítica al principio de precaución desde las tensiones sobre su legitimidad y vinculatoriedad”, en G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (eds.), *Principio de Precaución: desafíos y escenarios de debate*, Bogotá, Universidad del Rosario, Temis, 2017, pp. 36- 67.
- Wolfgang, I. y T. Fensterseifer, *Principios do direito ambiental*, São Paulo, Saraiva Educação, 2014.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	115
<b>2. Definición de los principios ambientales</b> .....	115
<b>3. Descripción, elementos, características y evolución de cada principio</b> .....	116
3.1. Principio de igualdad y principio de no discriminación .....	116
3.2. Principios de transparencia y de rendición de cuentas .....	118
3.3. Principios de no regresión y de progresividad .....	121
3.4. Principio de buena fe.....	123
3.5. Principio preventivo .....	124
3.6. Principio precautorio .....	126
3.7. Principio de equidad intergeneracional.....	129
3.8. Principio de máxima publicidad .....	132
3.9. Principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales .....	134
3.10. Principio de igualdad soberana de los Estados.....	136
3.11. Principio pro persona .....	136
<b>4. Conclusiones</b> .....	138



## 1. INTRODUCCIÓN

Los principios, según veremos a continuación, se conciben en el derecho como reglas fundamentales para la implementación de las obligaciones y los derechos consagrados en los sistemas normativos. Son un marco de actuación que determina las medidas y acciones que se deben adoptar para garantizar los derechos reconocidos.

En virtud de ello, este texto tiene como objetivo ofrecer un análisis descriptivo de los principios consagrados en el Acuerdo de Escazú, teniendo en cuenta los elementos conceptuales que integran cada uno de estos y el desarrollo que han tenido en el ámbito normativo internacional y su aplicación por las diferentes Cortes transnacionales.

## 2. DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS AMBIENTALES

Al hablar de principios, hacemos referencia a los fundamentos jurídicos del derecho. Es decir, a las pautas generales que, con base en la equidad y la justicia, tienen como objetivo servir de fuentes formales en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.<sup>1</sup> Se trata entonces de un componente esencial de los sistemas jurídicos a nivel nacional e internacional, dado el rol fundamental que desempeñan en la interpretación y aplicación de las disposiciones jurídicas. De acuerdo con la Cepal,<sup>2</sup> los principios tienen tres finalidades, la primera es guiar al legislador para ordenar, orientar o indicar al titular de obligaciones a actuar de determinada manera; la segunda es servir de guía interpretativa en los significados, alcances o implicaciones de una norma; la tercera es integrar las disposiciones y llenar los vacíos legales, para así dar consistencia y coherencia a los sistemas jurídicos.

De esta manera, los principios ofrecen un conjunto de directrices e indicaciones para interpretar y aplicar las normas a nivel nacional e internacional, sin tener un carácter restrictivo. En materia ambiental, los principios tienen como punto de partida la Declaración de Estocolmo de 1972, la cual se ha reconocido como la base de los instrumentos internacionales posteriores en materia de derechos humanos y ambiente. También se encuentran en la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo de 1992.

Se resalta que en las discusiones actuales se viene teniendo en cuenta, como lo plantea Jiménez,<sup>3</sup> que las actuaciones tanto de los Estados como de las empresas o entidades privadas que ejercen responsabilidades de interés público vinculadas al medio ambiente deben guiarse por el debido respeto de los derechos humanos, y los principios y estándares contenidos tanto en el Acuerdo de Escazú como en el derecho internacional de los derechos humanos de las Naciones Unidas y del sistema interamericano de protección de derechos humanos,<sup>4</sup> los cuales deben aplicarse de manera no discriminatoria,

1 N. A. Cafferatta, *Introducción al derecho ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.

2 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022.

3 H. Jiménez, *Los derechos de acceso, las autoridades públicas y las entidades privadas a la luz del Acuerdo de Escazú y la Convención de Aarhus. El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2021, LC/TS.2021/96, pp. 43-69.

4 CIDH, Resolución 03 de 2021, "Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas

prestando atención especial a los derechos, las necesidades y los problemas de las personas pertenecientes a grupos o poblaciones con mayores riesgos de vulnerabilidad o marginación.<sup>5</sup>

De este modo, se resalta como el Acuerdo de Escazú consagra 14 principios de manera expresa, los cuales no siguen un orden jerárquico, sino que buscan ser interpretados y aplicados de forma integral entre sí en la implementación del Acuerdo, así como con los demás principios generales del derecho internacional y los sistemas jurídicos internos.

### **3. DESCRIPCIÓN, ELEMENTOS, CARACTERÍSTICAS Y EVOLUCIÓN DE CADA PRINCIPIO**

Con el fin de aportar elementos para la interpretación, y dado que el Acuerdo de Escazú establece una serie de principios en su artículo tercero, en aras de promover la implementación de este instrumento internacional, a continuación se describen algunos elementos y características de interés de cada uno.

#### **3.1. Principio de igualdad y principio de no discriminación**

El Acuerdo de Escazú, en el artículo 3, consagra que la igualdad y no discriminación son principios básicos para su implementación. Esos principios tienen un amplio desarrollo en los tratados internacionales en los ámbitos universal y regional, así como en las distintas instancias y tribunales transnacionales. Ahora bien, aunque se han comprendido desde una triple dimensión: como valor, como derecho fundamental y como principio, el de no discriminación se ha interpretado como el deber específico de los Estados de incorporar reglas concretas en el ejercicio de sus funciones para combatir la desigualdad arraigada en materia ambiental y catalizar cambios estructurales que permitan garantizar el acceso igualitario a los recursos naturales y los ecosistemas, así como la distribución de los impactos negativos de la degradación.<sup>6</sup>

En ese sentido, encontramos que la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone en el artículo 1 que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) establece en los artículos 2.1, 3 y 26 que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a una protección igual y eficaz, por lo que se consagra la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos reconocidos en este instrumento internacional a todos los individuos que se encuentren en su territorio y a aquellos que estén sujetos a su jurisdicción, sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica o nacimiento.

Por su parte, la no discriminación se refiere a la obligación negativa de no hacer ninguna clase de distinción, exclusión, restricción o preferencia fundada en motivos que

---

en materia de derechos humanos”, 2021.

5 ONU, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos*, 2011.

6 L. Muñoz-Ávila y M. Lozano-Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 50, 2021, pp. 165-200.

pretendan anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades en condiciones de igualdad (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - Cedaw; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otras).

En este contexto, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se ha establecido que los derechos y las libertades deben ser respetados y garantizados a todas las personas que estén sujetas a la jurisdicción de un Estado, sin discriminación por cuestiones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra (Convención Americana sobre Derechos Humanos - CADH, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos para asegurar los Derechos Económicos Sociales y Culturales, Carta Democrática Interamericana, Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia, entre otras). De manera que, la igualdad y la no discriminación implican la incorporación y creciente participación de los sectores marginales de la población, tanto del campo como de la ciudad, en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, a fin de lograr la plena integración de la comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y la consolidación del sistema democrático.<sup>7</sup>

De igual manera, el Programa 21 ha explicado que el principio de no discriminación significa que las medidas ambientales en el ámbito internacional deben estar enfocadas en solucionar las problemáticas ambientales transfronterizas o mundiales con base en un consenso internacional. Por su parte, en lo que respecta a las medidas internas, estas deben garantizar la no discriminación en los diversos ámbitos, como puede ser el comercial, en el cual debe pretender no restringir el comercio más allá de lo necesario para el logro de los objetivos planteados; la obligación de garantizar la transparencia en el uso de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y de notificar en debida forma las reglamentaciones nacionales; y la necesidad de tener en cuenta las necesidades y condiciones especiales de los países en desarrollo, a medida que estos avancen hacia el logro de los objetivos internacionales ambientales que se hayan convenido.

En esta línea, se debe mencionar la Declaración y el Programa de Acción de Durban, instrumentos históricos y progresistas donde se aprobaron muchas medidas de educación y sensibilización del público, así como medidas para garantizar la igualdad en temas ambientales. En este instrumento se invita a los Estados a estudiar medidas no discriminatorias para garantizar un entorno seguro y saludable para los individuos y los miembros de grupos víctimas u objeto de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, y, en particular, a mejorar el acceso a la información pública sobre cuestiones de salud y medio ambiente; compartir las tecnologías y las prácticas que hayan dado mejores resultados para promover la salud de las personas y el medio ambiente en todas las zonas, y adoptar las medidas correctivas apropiadas para limpiar, reutilizar y rehabilitar, en lo

---

7 IIDH, Interpretación de los principios de igualdad y no discriminación para los derechos de las mujeres en los instrumentos del Sistema Interamericano, IIDH, 2008.

posible, los lugares contaminados y, cuando corresponda, trasladar a los interesados a otras zonas con carácter voluntario y después de consultarlos. Además, exhorta a los Estados a que elaboren programas destinados a los afrodescendientes en los que se inviertan recursos adicionales en sistemas de salud, educación, vivienda, electricidad, agua potable y medidas de control del medio ambiente, y que promuevan la igualdad de oportunidades en el empleo, así como otras iniciativas de acción afirmativa o positiva.

En virtud de lo anterior, la Cepal (2022)<sup>8</sup> ha indicado que, en la implementación del Acuerdo de Escazú, este principio tiene por objetivo guiar a los Estados para que su aplicación se garantice a todas las personas sin distinción por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra. Es decir, que la implementación de este instrumento internacional no implique ninguna exclusión o exclusión por ningún motivo. Ahora, conviene aclarar que, en ciertos contextos, para lograr dicha igualdad y no discriminación es necesaria la adopción de enfoques diferenciados o de medidas afirmativas dirigidas a grupos o sectores poblacionales, como se dispone en el Acuerdo de Escazú respecto a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

### **3.2. Principios de transparencia y de rendición de cuentas**

El Acuerdo de Escazú consagra dentro de sus principios la transparencia y la rendición de cuentas. Estos principios se han reconocido como elementos esenciales de la buena gobernanza y la gestión pública eficaz.

Así, dentro de los sistemas democráticos representativos y participativos, el funcionamiento y las actividades de las instituciones hacen parte de la información a la que cada ciudadano puede acceder, con base en el principio de transparencia democrática, el cual pretende superar la noción clásica del derecho a la libertad de expresión basado en la mera individualidad, para pasar a concebirlo desde el papel del Estado como garante de esta libertad a todos los ciudadanos.<sup>9</sup>

En ese sentido, se ha comprendido que el principio de transparencia es el deber del Estado y de las organizaciones privadas de dar acceso y divulgar la información de sus estructuras, acciones, servicios, procesos, operaciones, resultados, recursos, desempeño, etc. En otras palabras, se trata de la obligación de honestidad en la actuación del Estado y el sector privado, y la posibilidad de que esta sea sometida a la verificación del público. Con base en esta transparencia, se exige la correlativa rendición de cuentas, es decir, la debida justificación y responsabilidad de las decisiones, acciones y resultados que se generen en la actuación estatal y de los particulares.<sup>10</sup>

8 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

9 A. Fuenmayor, *El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, San José, Oficina de la Unesco para Centroamérica, 2004.

10 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

Sobre estos principios, la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión del año 2000 establece, en el principio 4, que el Estado es un medio para alcanzar el bien común, por lo que, como titular de la información, debe garantizar una posición servicial, aportando aquella documentación que hubiera sido previa, correcta y claramente solicitada, en la medida en que no se encuentre temporalmente excluida del ejercicio del derecho. Por lo tanto, añade la Asamblea General de la OEA, que este principio es un requisito indispensable para el funcionamiento de la democracia, ya que en el marco de un sistema democrático participativo y representativo, la ciudadanía tiene garantizado el acceso a la información completa, oportuna y clara sobre las decisiones y actuaciones del Estado, y a su verificación y discusión.<sup>11</sup>

En materia ambiental, el Convenio de Aarhus dispone que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos transversales en la interpretación de este instrumento. Se reconoce la importancia de la transparencia en la actuación de la administración pública y todos los órganos estatales, y en el fortalecimiento de la democracia y toma de decisiones, así como su interrelación con la garantía del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental. De igual modo, los Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible consagran la transparencia y la rendición de cuentas como elementos facilitadores de las instituciones públicas eficaces. Son prerrogativas que guían la actuación del Estado, en la medida que les exigen a las entidades desempeñar sus funciones de manera abierta y franca, facilitando el acceso a la información de los ciudadanos y a su escrutinio, con excepciones limitadas y establecidas específicamente en la ley.

Referente a este principio, la Agenda 21 propone la elaboración de un programa sobre el medio ambiente/comercio y desarrollo, en el cual incluye el principio de transparencia junto a su compatibilidad con obligaciones internacionales como una garantía frente a los casos en que se usen medidas comerciales con relación al medio ambiente.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha agregado que estos principios implican una obligación positiva del Estado de brindar la información de manera oficiosa, bajo la figura de la obligación de transparencia activa, por lo que la información suministrada debe ser completa, comprensible, actualizada y darse a través de medios efectivos que les permitan a los diferentes sectores de la población acceder a ella.<sup>12</sup> En esos términos, se consagra el derecho de toda persona a solicitar el acceso a la información que tiene el Estado, salvo en las excepciones permitidas y, a que este la entregue, así no se acredite un interés directo o afectación personal sobre la misma para su obtención. A su vez, debe permitirse su circulación dentro de la sociedad para garantizar a todos los ciudadanos el acceso a la información y su discusión.<sup>13</sup> En materia ambiental, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>14</sup> ha añadido que estos

11 OEA, Resolución AG/Res. 1932 de 2003.

12 Corte IDH, Caso Pueblo Indígena de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 245.

13 Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 151.

14 CIDH, Opinión consultiva OC-23, Medio ambiente y derechos humanos. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida

principios permiten el control democrático de las gestiones estatales, en la medida que es posible cuestionar, indagar y exigir el adecuado cumplimiento de las funciones públicas y la gestión ambiental.

En virtud de lo anterior, el principio de transparencia se constituye en uno de los elementos de prevención de conflictos ambientales y de formación de una ciudadanía activa, necesaria para la democracia ambiental. La participación en el proceso de toma de decisiones mejora la eficiencia y la credibilidad en el sector público. En momentos en que enfrentamos una situación financiera crítica en el mundo y los recursos son cada vez más escasos, son indispensables las alianzas público-privadas y el trabajo conjunto con los diferentes sectores de la sociedad en marcos de transparencia y colaboración.<sup>15</sup>

Garantizar que el Estado de derecho actúe como condición habilitante para la prosperidad de las naciones requiere una mejor implementación y cumplimiento de las leyes ambientales. La democracia ambiental juega aquí un papel esencial. El fortalecimiento de los actores sociales permite visibilizar los costos reales de cada actividad, así como los beneficiados y los afectados. Cuando las leyes son deliberadas conjuntamente, conocidas y aplicadas a todos por igual; cuando su aplicación es también justa y eficiente y existen sistemas de rendición de cuentas e instancias independientes a las cuales recurrir en caso de vulneración de derechos, las políticas, los planes y las inversiones se hacen más eficientes desde el punto de vista ambiental, social, económico y de derechos humanos, y permiten una distribución equitativa de los beneficios económicos y de los impactos ambientales de las actividades.<sup>16</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional colombiana ha resaltado que el derecho de acceso a la información cumple con determinadas funciones, a saber: 1) garantizar la participación democrática y el ejercicio de los derechos políticos; 2) ser un instrumento que le permite a la ciudadanía conocer las condiciones para el ejercicio de otros derechos; y 3) garantizar la transparencia de la gestión pública y un mecanismo de control ciudadano, en cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia de la información pública. De manera concomitante, se ha dicho que este derecho le impone dos deberes al Estado: 1) proporcionar información clara, completa, oportuna, cierta y actualizada sobre su actividad a quien lo requiera; y 2) velar por la preservación y el mantenimiento de la información sobre su funcionamiento.<sup>17</sup>

Si bien parece que la transparencia tiene un carácter pasivo, en la medida que implica permitir el acceso a la información de las acciones del Estado, en cambio, la rendición de cuentas podría suponer un carácter activo, ya que exige la exposición de los

---

y a la integridad personal-interpretación y alcance de los artículos 4.1. y 5.1., en relación con los artículos 1.1. y 2 de la Convención Americana de sobre Derechos Humanos, 2017.

15 P. Madrigal, "Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible", en A. Barcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, p. 285.

16 A. Barcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, p. 13.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2017.

motivos que fundamentan las decisiones, acciones y resultados, y la responsabilidad sobre ellas. Por ello es que en la implementación del Acuerdo de Escazú se exige que la transparencia y la rendición de cuentas tengan una actitud activa, lo cual significa que la actuación del Estado sea proactiva en lo referente a la disposición de la información y los canales de verificación y discusión.

### 3.3. Principios de no regresión y de progresividad

En los tratados internacionales de derechos humanos se tiene como punto de partida común el principio de no regresión, que se refiere a que los derechos, una vez son reconocidos, no pueden ser restringidos, derogados ni limitados en mayor medida de lo que está previamente constituido. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos dispone en su artículo 30 que las garantías allí consagradas no le confieren facultad alguna al Estado, a un grupo o a una persona para realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados. Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) agrega a esta disposición que no se admite la restricción o el menoscabo de los derechos fundamentales reconocidos o vigentes en un país con el pretexto de que no se encuentran consagrados en este Pacto o que se reconocen en menor grado (art. 5).

De este modo, se ha interpretado que el principio de no regresión implica no retroceder respecto al grado de reconocimiento, protección o implementación que los derechos ya han alcanzado. Es decir, que las normas, políticas, medidas o acciones que se pretenden expedir o implementar no empeoren la situación preexistente del alcance, la amplitud o eficacia de las garantías, ni tampoco afecten de manera negativa el grado de desarrollo actual. Con esto, se pretende brindar seguridad jurídica a todos los actores y, a su vez, garantizar el respeto por los derechos de las generaciones futuras.<sup>18</sup>

En materia ambiental, el principio de no regresión implica una obligación negativa de no hacer, es decir, de no retroceder en el nivel de protección ambiental alcanzado a través de derogatorias o medidas negativas. En otras palabras, los Estados no pueden dar pasos hacia atrás en políticas y normas relacionadas con la protección del ambiente.<sup>19</sup> En ese entendido, López-Ramón<sup>20</sup> encuentra que este principio es una adaptación jurídica de la idea del progreso humano que se fundamenta en el desarrollo sostenible y la solidaridad con las futuras generaciones, lo cual implica no retroceder en la adopción de medidas relativas a la protección ambiental. De ahí que se interprete la no regresión como una limitante a los poderes públicos respecto a la regulación del derecho ambiental y a la protección alcanzada del entorno, en la medida que exige un fundamento razonable para el establecimiento de normas que reduzcan o deroguen el ámbito de goce y aplicación de

18 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

19 M. Peña Chacón, "El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense", *Revista Judicial*, n.º 103, 2012.

20 F. López-Ramón, *Manual de derecho ambiental y urbanístico*. (vol. 281). Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019.

los derechos en esta materia, y el correlativo deber de justificar absoluta y debidamente las razones que llevaron a optar por dicho retroceso (FAO, 2021; Amaya, 2016).<sup>21</sup>

Por su parte, la progresividad se ha interpretado principalmente en los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como la obligación de los Estados de garantizar a todas las personas el disfrute de los derechos en el nivel más amplio posible, de acuerdo con sus capacidades. Según el artículo 2 del Pidesc, los Estados se comprometen a adoptar medidas, individualmente y mediante cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr la efectividad de los derechos consagrados en este Pacto de manera progresiva. Asimismo, esta prerrogativa se dispone en la CADH (art. 26) y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En materia ambiental, se ha indicado que el principio de progresividad implica el deber de avanzar de manera progresiva en la protección de los derechos ambientales, es decir, que los avances que se han dado en el derecho ambiental no pueden verse afectados por normas que contengan disposiciones de protección anteriores a las reconocidas.<sup>22</sup> Se trata entonces de un imperativo, también denominado obligación positiva, que se traduce en la constante mejoría o progreso de las condiciones de existencia, en el que el Estado debe expedir de manera progresiva la ampliación de la cobertura y la protección ambiental a partir de medidas graduales que, a su vez, protejan los derechos de las personas.<sup>23</sup>

Así se ha consagrado en múltiples instrumentos internacionales, como el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) “El futuro que queremos”, el cual dispone que es esencial no dar marcha atrás en los compromisos adquiridos para lograr el desarrollo sostenible y continuar avanzando en su implementación (párr. 20); el Acuerdo de París, que exige una progresión de los Estados en la contribución nacional para la reducción de los gases de efecto invernadero (art. 4.3.); el Protocolo de Cartagena, que consagra la facultad que tienen los Estados de adoptar medidas más estrictas para la protección, conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica, entre otros.

En estos términos, durante las negociaciones del Acuerdo de Escazú, los delegados gubernamentales, representantes del público y expertos de organismos internacionales no dejaron pasar en la negociación del artículo sobre acceso a la justicia en asuntos ambientales la inclusión de estos principios, avanzando en el reconocimiento de una legitimación activa amplia (aunque acotada a las legislaciones nacionales); el acceso a órganos competentes con conocimientos especializados en materia ambiental; eliminar las barreras económicas a los procedimientos; otorgar a los jueces la posibilidad de disponer medidas

21 FAO, FIDA, OMS, PMA y Unicef. *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021. Transformación de los sistemas alimentarios en aras de la seguridad alimentaria, una nutrición mejorada y dietas asequibles y saludables para todos*. 2021, Roma, FAO; A. Amaya, *El principio de no regresión en el derecho ambiental*, Madrid, Iustel, 2016.

22 Londoño, B. et al., *El medio ambiente sano, un derecho de todos. Cartilla de Aprendizaje*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2010.

23 Peña Chacón, “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”, *op. cit.*



cautelares y provisionales para dar vida a los principios precautorio, preventivo y de no regresión del derecho ambiental (que fueron expresamente reconocidos en el texto del Acuerdo); facilitar la producción de la prueba del daño ambiental con la inversión de la carga de la prueba y cargas dinámicas; reconocer la necesidad de contar con mecanismos de garantías de ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas.<sup>24</sup>

Por ello, Escazú consagra los principios de no regresividad y progresión como prerrogativas complementarias e interdependientes que exigen a los Estados la obligación negativa de no retroceder o menoscabar las disposiciones consagradas en este instrumento internacional, y la obligación positiva de avanzar en la efectividad y el desarrollo de estas. Con ello, se pretende que las cláusulas contenidas en este Acuerdo sean compromisos mínimos para los Estados respecto a la garantía de derechos humanos en el marco del fortalecimiento de la democracia ambiental y puntos de referencia para progresar en su alcance, ámbito de aplicación y efectividad.

### 3.4. Principio de buena fe

La buena fe es uno de los principios generales del derecho y de las relaciones internacionales. Es una guía de conducta e interpretación jurídica conforme con las pautas de lealdad, equidad, razonabilidad, confianza y seguridad. Si bien, como menciona Guzmán-Jiménez<sup>25</sup> el principio de buena fe tiene su origen y desarrollo en el ámbito del Derecho Privado, su aplicación excede el ámbito de las relaciones entre particulares, alcanzando también a los actos u omisiones de un Estado, al punto que se constituye en un mandato de optimalización de las actuaciones propias de participación ambiental.

La buena fe se traduce, entonces, en el deber de comportamiento conforme con las reglas de honestidad y corrección, transparencia, diligencia, responsabilidad, consideración del interés del otro, entre otras.<sup>26</sup> De esta manera, en el ámbito de las relaciones jurídicas con la Administración pública, el principio de buena fe se agudiza y les garantiza a los ciudadanos tener la confianza en que las entidades u órganos públicos no le van a exigir más de lo que es necesario y legítimo para la obtención de los fines públicos, ni que tampoco le van a exigir conductas de una manera o en un tiempo específicos que sean inadecuados conforme a la norma jurídica vigente.<sup>27</sup>

De conformidad con la Corte IDH,<sup>28</sup> las reglas de buena fe en materia ambiental obligan al Estado de origen a tener en cuenta los distintos intereses involucrados, a intentar ofrecerles toda satisfacción que sea compatible con sus propios intereses y, en este sentido, a mostrar una preocupación genuina por reconciliar los intereses del otro Estado

24 M. E. Pérez Cubero, *La importancia del acuerdo regional de Escazú en la construcción de una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. 2021.

25 L. Guzmán, *Los derechos de acceso a la justicia ambiental en el ordenamiento jurídico colombiano y español*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2021.

26 M. L. Villareal *et al.* *La buena fe en el derecho romano. Extensión del deber de actuar conforme a buena fe en materia contractual* (vol. 1), Books, 2010.

27 A. Rojas, El principio constitucional de buena fe ante la Administración Pública. *Revista de la Sala Constitucional*, n.º 3, 2021.

28 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

con los suyos. En términos concretos, este principio implica restricciones en cuanto al desarrollo de las actuaciones estatales, en particular si se entiende que los Estados no deben autorizar ni ejecutar aquellas que pueden afectar negativamente a otros Estados o a sus ciudadanos.<sup>29</sup>

En materia ambiental, la buena fe se configura como una pauta de actuación para los sujetos obligados, tendiente a que mantengan una actitud honesta en relación con el ejercicio de los derechos de acceso, que se exterioriza en las siguientes actitudes: interpretar y aplicar la ley a favor del acceso a la información; promover la participación e incidencia del público y garantizar el acceso a la justicia en un marco de transparencia, diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.<sup>30</sup>

Por ello, el principio de la buena fe consagrado en Escazú exige que la interpretación del instrumento internacional se haga en el marco de la transparencia, diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.<sup>31</sup> En consecuencia, que la actuación de los Estados y de los ciudadanos atienda estas reglas de conducta generales para que la gestión y gobernanza ambiental se ejerzan en un marco de seguridad sobre la garantía de los derechos de acceso y demás derechos ambientales consagrados en este instrumento.

### 3.5. Principio preventivo

Este principio opera en situaciones en las que hay pleno conocimiento de la posibilidad de la generación de daños o riesgos derivados de un proyecto, obra o actividad; ante este contexto, las autoridades competentes pueden adoptar medidas para evitar que el riesgo o el daño se produzcan, o para mitigar o reducir las repercusiones.<sup>32</sup> De esta manera, el principio de prevención le permite a los Estados contar con una herramienta de interpretación jurídica para actuar en situaciones en las que existe certeza absoluta del potencial riesgo de daño grave al ambiente y a la salud humana. Es decir, la prevención se aplica en las situaciones en las que la peligrosidad de la generación de daños al ambiente o a la salud es bien conocida, esto es, ante la certeza absoluta de riesgos, diferente al principio de precaución, que requiere de incertidumbre respecto a la existencia de un riesgo de daño.<sup>33</sup>

Este principio se fundamenta en la debida diligencia, entendida como el deber de vigilancia y de adoptar las medidas necesarias cuando hubiere lugar en cuanto a las personas y bienes que el Estado tiene en su jurisdicción o control, para asegurarse de que las actividades u objetos riesgosos no generen perjuicios a terceros.<sup>34</sup> En efecto, de conformidad con Cafferatta,<sup>35</sup> la prevención exige la atención prioritaria e integrada de las causas y

29 *Idem.*

30 Rodríguez, G., *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*, Bogotá, Fescol y FNA, 2022.

31 CIDH, *Declaración de Principios sobre libertad de expresión*, 2000.

32 I. Vargas-Chaves, "De la proactividad a la prevención ambiental: análisis del impacto del uso del glifosato en la erradicación de cultivos de uso ilícito", en G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (comps.), *La prevención en materia ambiental: tendencias actuales. Material de estudio*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2016.

33 N. A. Cafferatta, "El principio precautorio", *Gaceta Ecológica*, vol. 73, 2004, pp. 5-21.

34 K. Lora, "El principio de precaución en la legislación ambiental colombiana", *Revista Actualidad Jurídica*, vol. 3, 2011, pp. 22-29.

35 N. A. Cafferatta, *Introducción al derecho ambiental*, México, Instituto Nacional de Ecología, 2004.

fuentes de riesgos ambientales, cuando exista certeza absoluta de la peligrosidad del daño, procurando de esta manera prevenir los efectos negativos que se pueden producir sobre el ambiente.

En el derecho internacional ambiental se han incluido los principios de precaución y prevención en distintos instrumentos, como es el caso de la Declaración de Estocolmo en el Principio 21 y la Declaración de Río en el Principio 15, que disponen el deber de los Estados de aplicar de manera amplia este principio, en la medida de sus capacidades, para proteger el ambiente. Cuando exista peligro de daño grave o irreversible, se deben adoptar medidas eficaces que impidan su generación. Asimismo, se ha consagrado en otros instrumentos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (art. 194.2), el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (art. 2.2 b), el Convenio sobre la Diversidad Biológica (art. 3), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, ambas de 1992 (art. 2), entre otros.

Al respecto, la Corte IDH ha referido que este principio implica que los Estados tienen 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”. Por lo que este tribunal ha sido enfático en que la Convención Americana no puede ser interpretada de manera que impida al Estado emitir cualquier tipo de concesión para la exploración o extracción de recursos naturales.<sup>36</sup>

En virtud de todo lo anterior, la Corte IDH indica que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al ambiente, dentro o fuera de su territorio. Entendiendo que cualquier daño al entorno que pueda conllevar una violación de los derechos a la vida o a la integridad personal, conforme al contenido y alcance de dichos derechos, debe ser considerado como un daño significativo y se deben tomar las medidas correspondientes, tales como la regulación, la supervisión y fiscalización, el requerimiento y aprobación de estudios de impacto ambiental, el establecimiento de planes de contingencia y la mitigación en casos de ocurrencia de daño ambiental.<sup>37</sup>

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha señalado que los Estados deben regular las actividades peligrosas, tomando en cuenta el nivel de riesgo potencial que estas implican para la vida humana. En este sentido, deben regular las concesiones, el establecimiento, la forma en que operan, la seguridad y la supervisión de la actividad, así como hacer obligatorio para todos los interesados la adopción de medidas prácticas para garantizar la protección efectiva de las personas en peligro de ser afectadas por los riesgos inherentes de la actividad. Asimismo, la normativa pertinente debe prever procedimientos adecuados, teniendo en cuenta los aspectos técnicos de la actividad en cuestión, para identificar las deficiencias en los procesos en cuestión y cualquier error cometido por los responsables a diferentes niveles.<sup>38</sup>

---

36 *Idem.*

37 *Idem.*

38 TEDH, Caso Öneriyildiz vs. Turquía [GS], 48939/99, Sentencia de 30 de noviembre de 2004.

Asimismo, este Tribunal ha señalado que cuando un Estado debe determinar cuestiones complejas de política medioambiental y económica, el proceso de toma de decisiones debe, en primer lugar, incluir investigaciones y estudios adecuados que le permitan predecir y evaluar con anticipación los efectos de aquellas actividades que puedan dañar el medio ambiente e infringir los derechos de los particulares y permitirles encontrar un justo equilibrio entre los distintos intereses en conflicto.<sup>39</sup>

En el contexto colombiano, se ha previsto que este principio opera cuando se está ante situaciones en las que hay pleno conocimiento de la posibilidad de la generación de daños o riesgos derivados de un proyecto, obra o actividad, ante este contexto las autoridades competentes pueden adoptar medidas para evitar que el riesgo o el daño se produzcan, o para mitigar o reducir las repercusiones. De conformidad con esto, el principio de prevención opera cuando se tiene previo conocimiento del daño ambiental.<sup>40</sup>

En este sentido, el principio de prevención en el Acuerdo de Escazú implica que las disposiciones consagradas allí deben ser interpretadas e implementadas en un marco preventivo con enfoque de derechos humanos, que evite los riesgos y daños ambientales, y le permita a los Estados y a los ciudadanos tener la seguridad de que ante la certeza de posibles afectaciones negativas se actuará de forma diligente para evitar la ocurrencia de daños a la salud humana y al entorno.

### 3.6. Principio precautorio

El principio de precaución se entiende como el deber de los Estados de adoptar medidas o acciones para evitar el riesgo de daños ambientales cuando existe incertidumbre científica sobre los peligros de la generación de estos. De modo que, ante la identificación del peligro de un posible daño, aunque no haya certeza de su ocurrencia, se deben adoptar las medidas para que dicho peligro desaparezca.<sup>41</sup>

La precaución ambiental fue incorporada en la Declaración de Río de 1992 en el Principio 15, el cual dispone:

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.

Asimismo, se ha consagrado en múltiples instrumentos internacionales, como es el caso del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985, el Protocolo de Montreal de 1987, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 3.3), el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 2000 (arts. 10.6 y 11.8) y el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001 (arts. 1 y 8.7), entre otros.

39 TEDH, Caso *Giacomelli vs. Italia*, 59909/00, Sentencia de 2 de noviembre de 2006.

40 Corte Constitucional, Sentencia T-361 de 2017.

41 Londoño *et al.*, *El medio ambiente sano, un derecho de todos*, op. cit.

En el derecho de la Unión Europea, la precaución se ha concebido como un principio fundante y constitutivo de la política ambiental de la Comunidad Europea (Tratado de Maastricht, 1992). En estos términos, se ha definido que procede cuando se trata de efectos o impactos potencialmente peligrosos derivados de una actividad o fenómeno, que no cuente con certeza científica sobre los riesgos negativos que puede generar y que, en cualquier caso, debe aplicarse cuando reúna las siguientes condiciones: i) identificación de impactos o afectaciones que puedan restringir o limitar el ejercicio de los derechos o libertades; ii) la existencia de una valoración sobre elementos científicos disponibles; iii) que exista incertidumbre científica sobre los riesgos que puede generar.<sup>42</sup>

Igualmente, sobre el principio de precaución, la Agenda 21 explica que en cuanto a vertimientos de desechos radiactivos de baja actividad en el mar, debe tenerse en cuenta un enfoque basado en el principio de precaución, y así, adoptar una decisión informada y oportuna sobre el tema y, con base en ello, lograr que quienes hacen parte del Convenio de Londres sobre Vertimientos completen los estudios relativos a la sustitución de la suspensión voluntaria sobre la eliminación de dichos desechos. Así mismo, propone abstenerse de permitir la eliminación o el almacenamiento de desechos radioactivos cerca del medio marino, a no ser que los datos científicos disponibles determinen, de conformidad con los principios internacionales convenidos, que el almacenamiento o la eliminación de dichos desechos no representa un alto riesgo para la humanidad ni el medio marino. Todo esto, con un enfoque basado en el principio de precaución.

Según señala Vargas-Chaves,<sup>43</sup> el principio de precaución permite que en una sociedad de permanentes cambios sea posible reaccionar de manera anticipada ante la presencia de un peligro, el cual, aunque puede tener muy poca probabilidad de riesgo, este no llega a cero, de ahí que, tal principio se sustente en la existencia de incertidumbre sobre la posible generación de un daño, es decir, ante la falta de certeza científica absoluta sobre los efectos que pueden desencadenarse en el ambiente o la salud humana. En este contexto, Alvarado<sup>44</sup> indica que el principio de precaución y su introducción progresiva en convenios internacionales ambientales es una muestra de la eficacia que tiene el mismo respecto a la protección jurídica de la naturaleza, y es que este principio implica que las actividades que puedan generar peligros o riesgos de daños graves e irreversibles al ambiente, y ante las cuales no exista una certeza científica, sean susceptibles de restringirse o no llevarse a cabo.

Por lo tanto, Rodríguez y González<sup>45</sup> precisan que la fórmula jurídica-analítica del principio de precaución se traduce en: incertidumbre científica + sospecha de daño = acción precautoria, asumiendo que la sospecha del daño tiene que ser realmente grave o

42 Comunicación de la Comisión, 2000; A. Briceño, *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Bogotá, Editorial Universidad Externado de Colombia, 2017.

43 I. Vargas-Chaves, "Una crítica al principio de precaución desde las tensiones sobre su legitimidad y vinculatoriedad", en G. A. Rodríguez e I. Vargas-Chaves (eds.), *Principio de Precaución: desafíos y escenarios de debate*, Bogotá, Universidad del Rosario, Temis, 2017, pp. 36-67.

44 J. Alvarado, *El principio de precaución y la protección de la naturaleza. Análisis comparativo de derecho constitucional ambiental en el Estado colombiano y francés*, Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2015.

45 G. Rodríguez y J. González, "Naturaleza jurídica del principio de precaución: análisis de caso a partir de la contaminación electromagnética", *Revista Asuntos*, n.º 26, 2014, pp. 466-478.

seria y valorada de manera objetiva, con parámetros efectivamente medibles. De esta manera, el principio de precaución se ha constituido como un instrumento idóneo y eficaz en la protección del ambiente, cuando se está ante un escenario de incertidumbre científica sobre los riesgos y peligros de la generación de daños ambientales graves e irreversibles.

En este contexto, la Corte IDH ha entendido el principio de precaución como las medidas que se deben adoptar en casos donde no existe certeza científica sobre el impacto que pueda tener una actividad en el ambiente. Para esta Corte, los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, en casos donde haya indicadores plausibles de que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al entorno, aun en ausencia de certeza científica.<sup>46</sup>

En el mismo sentido, el TEDH ha indicado que el enfoque precautorio es parte integral de la obligación general de debida diligencia, la cual obliga a los Estados a tomar todas las medidas apropiadas para prevenir el daño que pueda resultar de las actividades que realice. Es decir, este principio aplica en situaciones donde la evidencia científica referente al alcance y potencial impacto negativo de la actividad en cuestión sea insuficiente, pero existan indicadores plausibles de los riesgos potenciales.<sup>47</sup>

Ahora bien, es necesario aclarar que la aplicación del principio de precaución no implica necesariamente la prohibición estricta de la ejecución de una actividad o un proyecto, sino que le impone el deber a los Estados de detectar y prevenir los riesgos y adoptar las acciones y medidas necesarias para evitar los daños, aun ante la incertidumbre científica. Igualmente, implica que el proponente de la actividad o proyecto debe demostrar que no habrá daño ambiental o riesgo de este con su realización.<sup>48</sup>

En Colombia, este principio fue consignado como uno de los principios de la política ambiental, razón por la cual la Corte Constitucional lo ha considerado como parte del ordenamiento positivo al ubicarse en el rango legal, pero, asimismo, encuentra que está constitucionalizado, toda vez que se desprende de las relaciones ecológicas y de los deberes de protección y prevención de daños al ambiente y a la salud de las personas.<sup>49</sup> Con base en esto, el tribunal constitucional colombiano ha establecido que las autoridades ambientales pueden ordenar la suspensión de una obra o actividad que adelante una persona natural o jurídica, mediante un acto administrativo motivado, siempre que exista peligro o riesgo de la generación de un daño para el ambiente o los recursos naturales y no haya certeza científica absoluta.<sup>50</sup> En virtud de lo anterior, se ha sostenido que para que sea procedente la aplicación de este principio se requiere del cumplimiento de los siguientes elementos: la existencia del peligro de un daño; que el mismo sea grave e irreversible; que exista un principio de certeza científica que lo sustente, así no sea absoluta; que la decisión

---

46 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, cit.

47 TIDM, Responsabilidades y Obligaciones de los Estados respecto de actividades en la Zona. Opinión Consultiva de 1 de febrero de 2011.

48 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

49 Corte Constitucional, Sentencia C-988 de 2004.

50 Corte Constitucional, Sentencia C-703 de 2010.

de la autoridad competente tenga como propósito evitar la degradación del ambiente; que la decisión sea adoptada mediante un acto motivado.<sup>51</sup>

En este contexto, el Acuerdo de Escazú retoma el principio de precaución establecido previamente en otros instrumentos internacionales, a fin de que sea una guía para su implementación, para la garantía de los derechos de acceso y la protección de los defensores ambientales.

### 3.7. Principio de equidad intergeneracional

El principio de equidad intergeneracional hace referencia a la responsabilidad que tiene cada generación de dejar, a las futuras, riquezas que no sean inferiores a las que heredaron, por ello, es deber de la presente generación administrar el cuidado del ambiente y los recursos naturales, para garantizar que las próximas puedan gozar y disfrutar de estos en igual o mejor medida.<sup>52</sup> En este sentido, Brown<sup>53</sup> explica que la equidad entre generaciones implica una exigencia básica para todas estas, es decir, que cada generación cuente con una base de recursos naturales al igual que sus antecesoras. De esta manera, el principio lleva de manera implícita las premisas de administración, fideicomiso y tenencia y, como tal, los activos –que en este caso son los recursos naturales– deben ser conservados para garantizar que aquellos que vienen después puedan disfrutarlos en igual o mejores condiciones. Con base en esto, se deben conservar los recursos naturales y culturales disponibles, para que las futuras generaciones puedan resolver sus problemas y satisfacer sus necesidades de acuerdo con sus modos de vida.

Lo anterior se encuentra sustentado en el reconocimiento de la dignidad de las vidas potenciales de las presentes y futuras generaciones, haciendo imperativa, en la consideración de aquellos que van a vivir después, la consolidación de medidas de acción y protección del ambiente.<sup>54</sup>

La equidad intergeneracional se consagra en la Declaración de Estocolmo de 1972 en el principio dos, que dispone que los recursos naturales de la tierra, incluyendo allí la fauna, la flora, el agua, el aire y todos los ecosistemas naturales, deben ser protegidos por medio de planificación y ordenaciones adecuadas para las generaciones presentes y futuras.

Lo mismo se reconoce en la Resolución 3281 (XXIX) de 1974 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que estableció en su artículo 30 la responsabilidad de los Estados de proteger, preservar y mejorar el ambiente para las presentes y futuras generaciones, a través de políticas ambientales y económicas, que no afecten de manera negativa el actual y futuro potencial de desarrollo de los países. De igual modo, la Carta de la Naturaleza de 1982 reafirma la necesidad que tiene el hombre de adquirir conocimientos que logren mantener y desarrollar planes para utilizar los recursos naturales en beneficio de las generaciones presentes y futuras. En el mismo sentido, el Informe de la Comisión

51 Corte Constitucional, Sentencia C-293 de 2002.

52 M. Valverde, *Principios generales de derecho internacional del medio ambiente*, Costa Rica, 1996.

53 W. Brown, "Our rights and obligations to future generations for the environment", *American Journal of International Law*, vol. 84, n.º 1, 1990, pp. 198-207.

54 I. Wolfgang, y T. Fensterseifer, *Principios do direito ambiental*, São Paulo, Saraiva Educação, 2014.

Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: “Nuestro futuro común” de 1987 (Informe Brundtland) dispone que las generaciones actuales deben ejercer la equidad en el uso y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias.

Asimismo, se encuentra consagrado en la Declaración de Río de 1992 que reconoce el derecho al desarrollo intergeneracional, como aquella garantía de que el desarrollo responda de manera equitativa a las necesidades de las presentes y futuras generaciones. Con esto se busca inevitablemente la garantía del derecho a un ambiente sano porque solo con el cumplimiento de este es posible la supervivencia del ser humano y de las demás especies. En igual sentido, se consagra en el preámbulo del Acuerdo de París de 2015 que dispone que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y, en consecuencia, los Estados deben adoptar medidas teniendo como base la equidad intergeneracional. En los mismos términos se encuentra contenido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En el caso concreto de derechos de acceso, el Convenio de Aarhus también dispone en su preámbulo y objetivo (art. 1) el derecho que tiene toda persona en la presente y futuras generaciones de vivir en un medio ambiente que le permita garantizar su salud y bienestar y, el correlativo deber de los Estados de garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia ambiental para hacer realidad este fin.

En este marco, el Secretario General de las Naciones Unidas presentó el informe sobre la solidaridad intergeneracional y las necesidades de las futuras generaciones en 2013, en el cual explicó que el principio fundamental de la equidad intergeneracional se refiere a que cada generación entregue a sus sucesoras un planeta que cuente, al menos, con las mismas condiciones que recibió. Igualmente, indicó que este principio se compone de tres aristas, a saber: i) la conservación de las opciones, referida a la obligación de cada generación de conservar la diversidad de la base de los recursos naturales y culturales de modo que no restrinja las opciones de las futuras generaciones de resolver sus problemas y satisfacer sus propios valores; ii) la conservación de la calidad, que se entiende como el deber de cada generación de mantener la calidad del planeta para no entregarlo en peores condiciones de las que lo recibió; iii) la conservación del acceso, que se comprende como la obligación de cada generación de proporcionar derechos equitativos de acceso a los reconocidos por las pasadas generaciones.

Ahora, además de lo anterior, es importante entender que la equidad y justicia generacional también incluye la intrageneracional, esto es, la garantía de que todos los miembros de la presente generación tengan derecho a un acceso y uso equitativo de los recursos naturales, erradicando de esta manera la pobreza y el uso de los bienes naturales por unos pocos. Al respecto, Peña-Chacón<sup>55</sup> explica que la equidad intrageneracional implica promover una distribución justa y equitativa de los beneficios de la naturaleza, el acceso

---

55 M. Peña Chacón, “Justicia ecológica del siglo XXI”, en M. Peña Chacón (ed.), *Derecho Ambiental del Siglo XXI*, San José, Editorial Isolma, 2019, pp. 347-373.



adecuado a los ecosistemas, así como de los esfuerzos y las cargas que se generan por el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales.

En síntesis, la equidad intra e intergeneracional busca hacer realidad la justicia ecológica en materia de distribución de bienes y males ambientales entre los seres vivos. Es decir, que las actividades antrópicas no sobrecarguen las funciones ambientales, ni deterioren la calidad ambiental del planeta, teniendo en cuenta como ejes el respeto por los límites planetarios y una conciencia del mañana. En otras palabras, que lo que tomamos de la biosfera (fuente de materias primas y energía, o sea, materia-energía) y lo que devolvemos a ella (en cuanto sumidero de residuos y calor) estén dentro de los límites de absorción y regeneración de los ecosistemas para que las siguientes generaciones estén en un mundo en condiciones de calidad y sustentabilidad ecológica.<sup>56</sup>

En Colombia, la Corte Constitucional ha referido que, en la estructura del Estado social de derecho colombiano la defensa del ambiente es un principio que se fundamenta en la importancia que tiene para la supervivencia del ser humano y las generaciones futuras, pues la presencia de factores perturbadores en el entorno puede causar daños irreparables en el mismo, por lo cual reconoce que este es un derecho fundamental, en la medida que no es posible desligarlo de los derechos a la vida y a la salud de las personas.<sup>57</sup>

Ante este panorama, el tribunal constitucional ha expresado que la protección del ambiente sano tiene un carácter prioritario dentro de los fines del Estado por su íntima relación con el derecho a la salud y a la vida y, a su vez, constituye un principio que debe guiar la relación entre las personas con el ambiente como un derecho fundamental, pues el desconocer la trascendencia que el ambiente sano tiene para la humanidad significa renunciar a la vida misma y a la existencia de la presente y futuras generaciones.<sup>58</sup>

De esta manera, el derecho a un ambiente sano, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es un derecho del cual son titulares todas las personas y, por lo tanto, todas están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y, asimismo, deben colaborar en su conservación.<sup>59</sup> Igualmente, este derecho se encuentra intrínsecamente relacionado con el concepto de desarrollo sostenible, que implica usar responsablemente los recursos naturales, y con el reconocimiento de su finitud, para con ello garantizar que las futuras generaciones puedan gozar y disfrutar de los mismos.<sup>60</sup>

De esta manera, encontramos que en el Acuerdo de Escazú la equidad intergeneracional se concibe como un principio, pero también hace parte del objetivo mismo del Acuerdo, ya que se consagra en el artículo 1 que el fin del instrumento internacional es contribuir a la protección del derecho que cada persona de la presente y futuras generaciones tiene de vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Se trata, entonces, de una guía para la implementación de este Acuerdo, en el que los Estados parte y la

56 J. Riechmann, "Tres principios básicos de justicia ambiental", *Revista internacional de filosofía política*, 23, 2003, pp. 103-120.

57 Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001.

58 Corte Constitucional, Sentencia T-325 de 2017.

59 Corte Constitucional, Sentencia T-500 de 2012.

60 Corte Constitucional, Sentencia C-048 de 2018.

sociedad en general tengan en cuenta a las futuras generaciones en el marco del ejercicio de los derechos de acceso y la protección del entorno, así como en las decisiones, acciones y proyectos encaminados a tal finalidad.

### 3.8. Principio de máxima publicidad

El principio de máxima publicidad se ha comprendido como el deber de los Estados de divulgar toda la información que se encuentra en su poder de manera clara, oportuna y accesible, salvo excepciones muy limitadas que tienen que estar debidamente fundamentadas y consagradas en la legislación. En ese sentido, la máxima publicidad debe ser la norma dentro del funcionamiento del Estado y su limitación debe ser la excepción.

Respecto a este principio, se ha explicado que toda la información en manos del Estado se presume pública y accesible, donde pese a la existencia de esquemas de publicidad, el titular del derecho puede tener conocimiento de esta de manera simple, rápida y en un lenguaje adecuado (Tenorio, 2017).<sup>61</sup> De modo que los Estados deben garantizar el derecho del público de acceder a la información que está en su poder, bajo su control o custodia –así no se mencione un interés especial y particular, ni se justifiquen las razones por las cuales se solicita–; a obtener dicha información de manera expedita si esta se encuentra en custodia de la autoridad competente que recibe la solicitud, y a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.<sup>62</sup>

La máxima publicidad implica, entonces, que a quien posee la información, ya sea el poder público o un particular, le corresponde acudir al encuentro del informado para proporcionarle la información, sin que haya habido ninguna solicitud de parte de este último. De tal suerte, este principio pretende guiar a aquellos que están obligados a brindar información para hacer que esta se transmita, incluso en circunstancias difíciles. Así, por ejemplo, en caso de ocurrencia de un desastre, ya sea natural o no, la información deberá publicarse. Por lo tanto, la máxima publicidad debe emplearse cuando haya dudas sobre la pertinencia o no de proveer la información solicitada, y, cuando exista falta de certeza sobre si cierta información debe o no ser divulgada, este principio indica que la publicidad tiene que prevalecer.<sup>63</sup>

En el ámbito del derecho ambiental, la CIDH ha explicado que esta obligación implica que los Estados deben preparar y difundir, distribuir o publicar, en algunos casos de forma periódica, información actualizada sobre el estado del ambiente en general o sobre el área específica que cubre el tratado en cuestión. Ello hace posible que las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de los Estados ejerzan el control democrático de

61 Taco Tenorio, B. F. *La publicidad y su relación en la preservación de las fiestas tradicionales del Inti Raymi en la ciudad de Salcedo*. 2017. Tesis de Licenciatura, Universidad Técnica de Ambato, Facultad de Diseño, Artes y Arquitectura, Carrera de Diseño Gráfico Publicitario.

62 V. Hernández y V. González Feltrup, "Posibles impactos del Acuerdo de Escazú en la actividad privada", en *Cuadernos sobre temas de Derecho Ambiental*, Comisión de Derecho Ambiental y Colegio de Abogados y Procuradores de la Primera Circunscripción Judicial, 2021, pp. 59-84.

63 A. Sanhueza y A. Nápoli, "El aporte de la sociedad civil al Acuerdo de Escazú. Nuevas formas para la negociación internacional", en M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, Ediciones UNL, 2020, pp. 142-153.

las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.<sup>64</sup>

Al respecto, Naciones Unidas ha señalado que la educación, el conocimiento, la información y la comunicación son esenciales para el progreso, la iniciativa y el bienestar de los seres humanos. En ese contexto, dar cumplimiento al principio de máxima publicidad significa contribuir a que la comunidad esté adecuadamente informada y pueda aportar, mediante la participación, a la solución de los problemas ambientales. Para ello es indispensable dar a conocer los niveles de responsabilidad en la gestión ambiental, los procedimientos, las estadísticas, las decisiones, entre otros. Además, se requieren estrategias de difusión que tengan en cuenta las condiciones reales de los involucrados y que cuenten con metodologías para garantizar la intervención adecuada de todos los sectores involucrados, ya que, sin información de calidad, que sea comprensible y que asegure su acceso adecuado, no es posible garantizar una eficaz participación.

Es decir, este principio ambiental se refiere a que los Estados están en la obligación de divulgar la máxima información posible sobre los asuntos ambientales, incluyendo la que se refiera a las afectaciones o posibles daños que pueden impactar negativamente al entorno o la salud humana.<sup>65</sup>

De manera concreta, el principio de máxima publicidad se distingue como un elemento esencial del derecho de acceso a la información ambiental, que exige a los Estados generar y difundir la información que tenga en su poder y exigir a los particulares divulgar aquella que tengan sobre los asuntos relacionados con el entorno. Por ello, en el Acuerdo de Escazú se consagró la obligación de los países de contar con sistemas de información (art. 6.3), registros de emisiones y transferencia de contaminantes (art. 6.4), y de realizar informes nacionales sobre el estado del ambiente (art. 6.7), así como la obligación de las autoridades de divulgar información, de manera inmediata, en los casos de amenaza inminente a la salud pública o el ambiente (art. 6.5).

Así pues, el Acuerdo de Escazú determina que cada parte, en aplicación del principio de máxima publicidad, debe permitir al público el acceso a la información ambiental que tiene en su poder, bajo control o custodia. Es decir, además de la mera divulgación de la información, los Estados deben ejercer la “máxima publicidad”, entendida desde un sentido proactivo de publicación y difusión que se encuentre fundada en la transparencia activa y la rendición de cuentas.

En virtud de ello, el ejercicio de este derecho implica poder solicitar y recibir información de las autoridades sin que sea necesaria su justificación ni las razones por las cuales se requiere; ser informado sobre la autoridad competente que tiene la misma; conocer del derecho a impugnar o recurrir por la no entrega de lo demandado. Igualmente, se menciona la obligación que tienen los Estados de facilitar el acceso a estos datos a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad y que, además, reciban asistencia para la formulación de peticiones y obtener la respuesta correspondiente.

64 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, cit.

65 Rodríguez, *Fundamentos del derecho ambiental colombiano*, op. cit.

### 3.9. Principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales

La soberanía es un elemento constitutivo de los Estados que determina el manejo de las relaciones exteriores, a partir del respeto de la autodeterminación y su correspondiente facultad de decidir de forma independiente dentro de su jurisdicción, respetando la soberanía de los demás Estados.<sup>66</sup> En materia ambiental, se ha reconocido desde hace varias décadas la responsabilidad de los Estados de garantizar que las actividades que se realizan en su jurisdicción o control no generen daños ambientales a otros Estados y otras áreas que se encuentran fuera de esta (Valverde, 1996).<sup>67</sup> Así como también establece la soberanía que tienen los Estados de aprovechar los recursos naturales que se encuentren dentro de su territorio, siempre que se realice en el marco de las políticas ambientales y de desarrollo diseñadas y adoptadas por estos.

El principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales se basa en el principio internacional de la igualdad soberana de los Estados, que significa el derecho de los Estados soberanos, con base en la soberanía territorial, de decidir qué gestionar y explotar sobre sus recursos naturales, así como cuándo y cómo hacerlo (Resolución 1803 [XVII] de 1962). Ahora, esta facultad no es absoluta, pues encuentra como límites el deber de cuidado, debida diligencia y la obligación de no perjudicar el ambiente de otros Estados, ni de las zonas que se encuentran situadas fuera de la jurisdicción nacional. Este principio se consagró inicialmente en la Declaración de Estocolmo de 1972, y señala:

... los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. (Principio 21)

En igual sentido, la Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1974, la cual indica en su artículo 2 que, con base en el principio de autodeterminación de los pueblos, los Estados ejercen plena, libre y permanentemente la soberanía, posesión, uso y disposición de toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas, de modo que tienen libertad en el diseño y la adopción de políticas de crecimiento económico y uso de los recursos naturales. Ahora, la aplicación de este principio debe tener en cuenta que cuando los recursos naturales se encuentran compartidos entre dos Estados vecinos, se requiere de la cooperación recíproca y el respeto por la soberanía de cada uno.

Asimismo, el principio 2 de la Declaración de Río de 1992 reconoce el derecho de los Estados a usar los recursos naturales conforme a sus políticas económicas y ambientales, las cuales deben garantizar el interés general y el disfrute de los derechos humanos de

66 Muñoz-Ávila y Lozano-Amaya, "La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991", *op. cit.*

67 Valverde, *Principios generales de derecho internacional del medio ambiente, op. cit.*

todas las personas del país, pero a la vez, garantizar que las actividades que realice dentro de su jurisdicción o control no causen daños ambientales transfronterizos.

Por su parte, la Corte IDH<sup>68</sup> indica que las actividades que se emprendan dentro de la jurisdicción de un Estado parte no deben privar a otro Estado de la capacidad de asegurar a las personas en su jurisdicción el goce y disfrute de sus derechos bajo la Convención. En otras palabras, los Estados tienen la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos que pudieran afectar los derechos humanos de personas fuera de su territorio.

En la jurisprudencia constitucional colombiana se ha indicado que el patrimonio natural de un país pertenece tanto a las personas que viven en él como a aquellas futuras generaciones, por ello, establece que es deber de la generación actual proteger el ambiente para así poder entregar el planeta en condiciones óptimas para las personas que vivirán después.<sup>69</sup> De esta manera, esta Corte sostiene que la supervivencia de las presentes y futuras generaciones es posible siempre que se dé cumplimiento al principio de protección del ambiente y de los recursos naturales, el cual constituye un objetivo en la estructura del Estado social de derecho, por ser patrimonio común de la humanidad.<sup>70</sup>

En este orden de ideas, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional colombiana, el principio de solidaridad intergeneracional consiste en la satisfacción de las necesidades de las presentes generaciones sin que eso signifique comprometer la capacidad de las generaciones venideras para satisfacer las suyas,<sup>71</sup> pues a juicio de este tribunal, las futuras generaciones no merecen recibir un ambiente deteriorado, que requiera un esfuerzo de reconstrucción incalculable como consecuencia del actual modo de explotación de los recursos naturales que, de seguir de la misma forma, puede desencadenar el agotamiento irreversible de los mismos.<sup>72</sup>

Así, el principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales implica la obligación de utilizar los bienes y servicios ambientales de manera justa y armónica, y de cooperar sobre la base de un sistema de información que permita que el aprovechamiento de dichos recursos se realice de forma sostenible, sin perjudicar ni obstaculizar los intereses legítimos y soberanos de los Estados.

En consecuencia, el Acuerdo de Escazú reconoce como un eje fundamental los principios del derecho internacional y la obligación que ello implica en la garantía de los derechos de acceso, los derechos ambientales y la protección del ambiente y sus defensores. Así, si bien los Estados tienen la facultad de decidir todo lo concerniente al uso y aprovechamiento de los bienes y servicios ambientales que se encuentren dentro de su jurisdicción, deben hacerlo teniendo en cuenta los criterios mínimos de garantía de derechos

68 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, cit.

69 Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992.

70 Corte Constitucional, Sentencia C-431 de 2000.

71 Corte Constitucional, Sentencia C-094 de 2015.

72 Corte Constitucional, Sentencia T-445 de 2016.

humanos y protección del entorno, de conformidad con los compromisos adquiridos en este instrumento internacional.

### **3.10. Principio de igualdad soberana de los Estados**

En el derecho internacional público, la igualdad de los Estados se constituye como un elemento central e incluso se reconoce como un principio fundacional de las Naciones Unidas. De esta manera se consagra en el artículo 2.1. de la Carta de las Naciones Unidas que indica que la “Organización está basada en el principio de la igualdad de todos sus Miembros”.

Con base en lo anterior se expidió la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General, “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, que define la igualdad soberana de los Estados y determina que cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables; cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural; cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

En estos términos, el Acuerdo de Escazú consagra la igualdad soberana de los Estados como un principio, tanto para reiterar la vigencia de este imperativo en las relaciones entre las partes, como para orientar la interpretación y aplicación de este instrumento internacional, especialmente en cuanto a la organización y funcionamiento de los mecanismos de gobernanza y cooperación.<sup>73</sup>

En ese sentido, el Acuerdo de Escazú reconoce y reitera la soberanía que tiene cada Estado sobre su jurisdicción y, en consecuencia, los compromisos que cada uno adquiere en materia de garantía de derechos de acceso ambiental y protección de los defensores ambientales con base en la cooperación internacional. Con esto, se reconoce la facultad que tiene cada Estado de decidir libremente las acciones y medidas que adoptará para cumplir plenamente, y de acuerdo con los principios de este instrumento, las obligaciones pactadas.

### **3.11. Principio pro persona**

El principio pro persona –también denominado *pro homine*– es un elemento fundamental en el derecho internacional de los derechos humanos, según el cual la interpretación de estos mandatos debe orientarse a la que más favorezca a los derechos y garantías de la persona. Es decir, las normas de derechos humanos se deben interpretar de la manera más amplia cuando se trate de su garantía y de la forma más restrictiva posible cuando se refiera a la imposición de límites a su goce. De ahí que cuando existe un conflicto entre normas, debe darse preferencia a la que tenga mayor ámbito de protección de los derechos

73 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

humanos.<sup>74</sup> En palabras de Muñoz-Ávila y Lozano-Amaya,<sup>75</sup> la aplicación del principio pro persona trasciende el contenido de la norma y se dirige a la búsqueda de una solución de las controversias en atención a la máxima de la dignidad humana y de que “los derechos de cada uno terminan donde comienzan los de los demás”.

En ese contexto, el principio pro persona implica actuar pensando en hacer el mayor bien posible y el menor mal posible respecto a los derechos humanos, dentro de un marco reconocido legalmente. Se trata, entonces, de un criterio hermenéutico jurídico de preferencia normativa o interpretativa de los derechos humanos en el que se debe acudir a la norma o interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, o bien, acudir a la norma o interpretación más restringida cuando se trata de limitar estos derechos, teniendo como función el favorecer en todo tiempo a la persona en la protección más amplia.<sup>76</sup>

Al respecto, se ha explicado que existen dos reglas principales de preferencia relativas al principio pro persona, que se subdividen en los siguientes presupuestos: i) la *preferencia de normas* del principio pro persona se presenta cuando a una determinada situación concreta le es posible aplicar dos o más normas vigentes en materia de derechos humanos, prefiriendo la norma más protectora o más favorable en todo tiempo a la persona; ii) la *aplicación de la norma más protectora*, que le permite a los operadores jurisdiccionales seleccionar de entre varias normas concurrentes de derechos humanos o al menos de entre dos normas, aquella cuyo contenido ofrezca una protección más favorable a la persona o aquella que contenga de manera más especializada la protección que se requiere para la persona en relación con sus derechos humanos; iii) la *aplicación de la norma más favorable* permite a los operadores jurisdiccionales seleccionar de entre varias normas concurrentes de derechos humanos o al menos de entre dos normas, aquella cuyo contenido ofrezca la conservación de la norma más favorable a la persona añadiéndose a esta categoría el elemento de la temporalidad; iv) la *preferencia interpretativa* del principio pro persona, que implica que cuando el operador jurisdiccional se encuentre ante a una norma con contenido de derechos humanos respecto a la cual se pueden hacer varias interpretaciones, debe preferir la más restringida o la más extensiva favoreciendo en todo tiempo a la persona; v) la *preferencia interpretativa restringida* implica que cuando se establecen restricciones permanentes al ejercicio de los derechos humanos o su suspensión extraordinaria, la norma debe ser interpretada de tal manera que se limite o restrinja lo menos posible el ejercicio de esos derechos humanos.<sup>77</sup>

Por lo tanto, el principio pro persona puede comprenderse como una directriz que guía la interpretación o aplicación normativa en caso de que exista un conflicto entre dos opciones jurídicas igualmente válidas y posibles, con el fin de garantizar el escenario que

74 *Idem.*

75 Muñoz-Ávila y Lozano-Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *op. cit.*

76 H. Aparicio, “Principio ‘pro persona’, como criterio hermenéutico de la interpretación de las normas sobre derechos humanos”, *Ius Comitiālis*, vol. 2, n.º 4, 2019, p. 70.

77 *Idem.*

mejor proteja a la persona. Así se ha consagrado en el PIDCP, el Pidesc, así como en la CADH.

Este principio implica que ninguna disposición del instrumento internacional puede interpretarse en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, o bien de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.<sup>78</sup>

Sobre el particular, el TEDH ha indicado que este principio implica que los Estados tienen la obligación de evaluar los riesgos asociados a actividades peligrosas para el medio ambiente, como la minería, y de adoptar las medidas adecuadas para proteger el derecho al respeto a la vida privada y familiar, y permitir el disfrute de un medio ambiente sano y protegido.<sup>79</sup>

De ahí, entonces, que la inclusión del principio pro persona en el Acuerdo de Escazú resulte como una reiteración al enfoque de derechos que tiene este instrumento internacional y un reconocimiento de la amplia doctrina y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos, con el cual se busca que la implementación del mismo tenga en cuenta que la interpretación y aplicación normativa debe velar por realizar en el marco de mayor garantía los derechos humanos y de menor restricción de ellos.

#### 4. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta los anteriores elementos, es necesario resaltar la importancia que tienen estos principios en el logro de los objetivos del Acuerdo de Escazú. De esta manera, los derechos de acceso a la información, a la participación pública y el acceso a la justicia ambiental reconocidos en este instrumento, así como la protección a las personas defensoras del ambiente se han consagrado como hojas de ruta fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible y la protección de la naturaleza en América Latina y el Caribe, con un enfoque de derechos humanos. Sin embargo, su implementación constituye un reto para los Estados de la región, de ahí la importancia de contar con criterios mínimos de interpretación que permitan guiar las actuaciones de los Estados para hacer realidad las disposiciones contenidas en este instrumento internacional.

Los principios, entonces, se distinguen como ejes orientadores para la interpretación e implementación de las normas jurídicas. En el Acuerdo de Escazú, los principios ofrecen un punto de partida para avanzar en la tarea común de garantizar los derechos humanos y ambientales, y asegurar que el desarrollo de las actividades antrópicas se realice en un marco de sostenibilidad y salvaguardia de los bienes y servicios ambientales para la presente y las futuras generaciones. Son los presupuestos mínimos que tienen

78 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, cit.

79 TEDH, Caso Tătar vs. Romania, 67021/01, Sentencia de 27 de enero de 2009.



los derechos en un contexto de fortalecimiento de gobernanza ambiental en la región de América Latina y el Caribe.

De esta manera, los principios permiten implementar los derechos ambientales desde el sentido más amplio. Así, por ejemplo, a través de la transparencia en las actuaciones públicas y privadas es posible promover la incidencia ciudadana en lo ambiental, procurando a su vez mejorar la legitimidad, equidad, justicia y confianza en la gobernanza, además de garantizar el acceso a la justicia ambiental.

Igualmente, principios como la máxima divulgación permiten el ejercicio efectivo de derechos como la participación, por lo cual es necesario garantizar el cumplimiento de la obligación del Estado de permitir a la ciudadanía el acceso a la información ambiental. Dicha divulgación debe ser dada por cualquier medio escrito, visual, sonoro, etcétera, que posibilite a todas las personas conocer sobre los bienes y servicios que ofrecen los ecosistemas; sobre los proyectos, obras y actividades que generan efectos en el entorno, así como todo lo referente a los programas que pretenden adelantarse en relación con estos asuntos.

Asimismo, en los asuntos ambientales es necesaria la aplicación del principio de interpretación pro persona, que impone la aplicación de normas jurídicas que sean más favorables al ser humano y sus derechos, propendiendo por el respeto a la dignidad humana y, consecuentemente, por la protección, garantía y promoción de los derechos humanos y de los derechos fundamentales. Por otro lado, es importante señalar que actualmente se viene discutiendo la interpretación y aplicación del principio pro naturaleza, dado que los impactos ambientales conllevan la afectación de la naturaleza, tema que está sobre el tapete y que emana de diferentes jurisprudencias donde se señala, por ejemplo, la existencia de otros sujetos de derechos como los ríos, los páramos, los parques naturales, etc.

## ARTÍCULO 4. DISPOSICIONES GENERALES

1. Cada Parte garantizará el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo.
2. Cada Parte velará por que los derechos reconocidos en el presente Acuerdo sean libremente ejercidos.
3. Cada Parte adoptará todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del presente Acuerdo.
4. Con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva del presente Acuerdo, cada Parte proporcionará al público información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso.
5. Cada Parte asegurará que se oriente y asista al público –en especial a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad– de forma que se facilite el ejercicio de sus derechos de acceso.
6. Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.
7. Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte o en cualquier otro acuerdo internacional del que un Estado sea parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.
8. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso.
9. Para la implementación del presente Acuerdo, cada Parte alentará el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tales como los datos abiertos, en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda. Los medios electrónicos serán utilizados de una manera que no generen restricciones o discriminaciones para el público.
10. Las Partes podrán promover el conocimiento de los contenidos del presente Acuerdo en otros foros internacionales cuando se vinculen con la temática de medio ambiente, de conformidad con las reglas que prevea cada foro.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

- CIDH, Redesca, Resolución 3/21 del 31 diciembre de 2021, Emergencia climática: alcance de las obligaciones interamericanas en materia de derechos humanos. [https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion\\_3-21\\_SPA.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion_3-21_SPA.pdf).
- Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia de 06 de febrero de 2020, Serie C, No. 400. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_400\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf).
- Corte IDH, Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C, No. 309. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_309\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_309_esp.pdf).
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

### Normas, documentos y decisiones de organismos y de organizaciones internacionales

- Cepal, *Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022. [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642\\_pfc-white\\_paper-es-cazu\\_guia\\_de\\_implementation.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642_pfc-white_paper-es-cazu_guia_de_implementation.pdf).
- Cepal, *Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal)*, 2018. <http://observatoriop10.cepal.org>.
- Cepal, *Informe de la Octava Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, 2018. [https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/43259/S1800089\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/43259/S1800089_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Cepal, *Datos Abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, Santiago, Cepal, 2012. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7331-datos-abiertos-un-nuevo-desafio-gobiernos-la-region>.
- DADDH - Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre. Aprobada en 1948.
- OEA, Carta de la Organización de los Estados Americanos, adoptada el 30 de marzo de 1948, entrada en vigor el 13 de diciembre de 1951.
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Mandato y Funciones*, OEA, CIDH, s. f. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/funciones.asp>.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Resolución A/HRC/48/L.23, de 08 de octubre de 2021. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/266/96/PDF/G2126696.pdf?OpenElement>.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Informe UN Doc. A/HRC/37/59, 2018. [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.PDF](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF).
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, Resolución A/HRC/40/L.22/, de 20 de marzo de 2019. <https://undocs.org/es/A/HRC/40/L.22/Rev.1>.
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 2021. <https://undocs.org/es/a/hrc/48/l.23/rev.1>.
- ONU-Ambiente (2019). *Primer Informe Global sobre el Estado de Derecho Ambiental*. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27376/ERL\\_ES\\_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27376/ERL_ES_SP.pdf?sequence=6&isAllowed=y).
- ONU, *Informes temáticos anuales*. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-environment/annual-thematic-reports-special-rapporteur-human-rights-and-environment>.

## Referencias académicas

- Ki-moon, B., *Promoción y protección de los derechos humanos. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*, ONU, 2013.
- Ojeda-Mestre, R., *El sistema de control internacional de la implementación del Acuerdo de Escazú*. elDial.com - DC284A, 2019.
- Orellana, M., “Democracia ambiental y desarrollo sostenible: hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso”, en *Informe Ambiental Anual 2014*, Buenos Aires, FARN, 2014. [https://accessinitiative.org/sites/default/files/orellana\\_iaf2014.pdf](https://accessinitiative.org/sites/default/files/orellana_iaf2014.pdf).
- Orellana, M., “Obligaciones extraterritoriales de derechos humanos y derecho a un medio ambiente sano”, *Diario Jurídico La Ley*, 2018. <https://farn.org.ar/wpcontent/uploads/2020/06/Sup-Derecho-Ambiental-2018-11>.
- Peña Chacón, M., *Derechos Humanos y Medio Ambiente*. Programa de Posgrado en Derecho, San José, Universidad de Costa Rica, 2021. <https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/bibliotecavirtual/derechoshumanosymedioambiente.pdf>.
- Peña Chacón, M., *El Acuerdo de Escazú: un acuerdo internacional de última generación*, San José, Acodi, 2021. <https://www.acodicr.org/single-post/el-acuerdo-de-escaz%C3%BA-un-instrumento-internacional-de-%C3%BA-ultima-generaci%C3%B3n>.
- Prieur, M., G. Sozzo y A. Napoli, *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2021.
- Vargas Carreño, E. *Derecho Internacional Público*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2007.
- World Resource Institute, *Environmental Democracy Index*, The Access Initiative, 2021. <http://environmentaldemocracyindex.org/>.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	142
<b>2. Análisis del artículo 4. Disposiciones generales</b> .....	144
2.1. Párrafo 1 .....	144
2.2. Párrafo 2 .....	148
2.3. Párrafo 3 .....	149
2.4. Párrafo 4 .....	150
2.5. Párrafo 5 .....	151
2.6. Párrafo 6 .....	151
2.7. Párrafo 7 .....	152
2.8. Párrafo 8 .....	153
2.9. Párrafo 9 .....	153
2.10. Párrafo 10 .....	154
<b>3. Conclusiones</b> .....	154

## 1. INTRODUCCIÓN

Las disposiciones generales (art. 4), junto con el objetivo (art. 1), las definiciones (art. 2) y los principios (art. 3), aplican a la totalidad del Acuerdo de Escazú.

Los cuatro artículos antes mencionados marcan la hoja de ruta y son fundamentales para el correcto estudio y entendimiento del Acuerdo, así como para su interpretación, aplicación e implementación plena y efectiva.

El artículo 4, titulado “Disposiciones generales”, se compone de diez párrafos a través de los cuales se desarrollan una serie de obligaciones de carácter general y de vital importancia aplicables al Acuerdo en su integralidad. Entre ellas, destacan las siguientes:

- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y cualquier otro derecho humano universalmente reconocido relacionado con el Acuerdo.
- Velar por el libre ejercicio de los derechos reconocidos en el Acuerdo.
- Adoptar medidas necesarias para garantizar la implementación del Acuerdo.
- Proporcionar al público información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso.
- Orientar y asistir al público, especialmente a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, para facilitar la adquisición de conocimiento respecto a los derechos de acceso.
- Garantizar un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.
- Reconocimiento de que el Acuerdo establece obligaciones mínimas y no máximas.
- Avanzar en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso.
- Alentar el uso de nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
- Promover el conocimiento del contenido del Acuerdo en foros internacionales.

Las disposiciones generales contenidas en el artículo 4 se ven reflejadas y son re-ceptadas a lo largo y ancho del Acuerdo.

A manera de ejemplo, el derecho a un ambiente sano también es reconocido en el preámbulo y en el objetivo (art. 1); la obligación de implementación plena y efectiva aparece incluida en el párrafo final del preámbulo, en el objetivo (art. 1), en los principios (art. 3) así como en el artículo 13 titulado “Implementación Nacional”; mientras que la obligación de garantizar un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección, es mencionada en el preámbulo y es desarrollada ampliamente en el artículo 9.

Para cumplir con las obligaciones de carácter general contempladas en el artículo 4, los Estados pueden recurrir a los mecanismos previstos por el tratado que tienen como fin la creación y fortalecimiento de capacidades y la cooperación.

En la siguiente sección se realizará un análisis exhaustivo de cada uno de los párrafos o incisos del artículo 4, procurando desarrollar las principales características, interpretaciones y aplicaciones, considerando su relación con los demás artículos del Acuerdo, la jurisprudencia interamericana y otras fuentes relevantes del derecho internacional público.

## 2. ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 4. DISPOSICIONES GENERALES

### 2.1. Párrafo 1

El párrafo 1 del artículo 4 obliga a los Estados parte a garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, así como a cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el Acuerdo. Se trata de una obligación de cumplimiento estricto e incondicional.

En este orden de ideas, el artículo 1 del Acuerdo, garantizar el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, se constituye en el fin último y la aspiración máxima del tratado.

Ahora bien, esta disposición, además de reconocer de forma explícita el derecho a un ambiente sano como un derecho humano en sí mismo, lo complementa e integra con otros derechos humanos universalmente aceptados con los que este se encuentra estrechamente ligado e interconectado.

El reconocimiento universal de los derechos humanos puede provenir de tratados, declaraciones, resoluciones o pronunciamientos. En ese sentido, y a manera de ejemplos, podrían citarse como derechos humanos universalmente reconocidos y, a la vez, ligados e interconectados al Acuerdo de Escazú, los derechos a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, reunión y asociación pacífica, a circular libremente, a la igualdad y no discriminación, entre otros.

Existe una relación de interdependencia e indivisibilidad entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, donde los Estados deben garantizar el derecho a un ambiente sano con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos; y a la vez, deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos con el objetivo de garantizar el derecho a un ambiente sano.<sup>1</sup>

El derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano en sí mismo, autónomo e independiente de otros y de reciente reconocimiento a nivel del sistema de las Naciones Unidas, a través del Consejo de Derechos Humanos en la Resolución A/HR-C/48/L.23 del 08 de octubre de 2021 y de la Asamblea General en la Resolución A/76/300 del 28 de julio de 2022.

En ambas resoluciones, tanto el Consejo de Derechos Humanos como la Asamblea General reconocieron el derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos. De la misma manera, reconocieron que los efectos del cambio climático; la ordenación y el uso no sostenibles de los recursos naturales; la contaminación del aire, las tierras y el agua; la gestión irracional de las sustancias químicas y los desechos; la pérdida resultante de diversidad biológica y la disminución de los servicios prestados por los ecosistemas obstruyen

1 M. Peña Chacón, *Derechos Humanos y Medio Ambiente*. Programa de Posgrado en Derecho, San José, Universidad de Costa Rica, 2021. <https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/images/bibliotecavirtual/derechoshumanosymedioambiente.pdf>.

e interfieren negativamente en el disfrute de un medio ambiente limpio, saludable y sostenible.

También, el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General reconocieron que los derechos de buscar, recibir y difundir información, participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos, y en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, así como el derecho a un recurso efectivo, son esenciales para alcanzar el disfrute de este derecho. Cabe destacar que, en marzo 2018, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y Medio Ambiente presentó al Consejo de Derechos Humanos los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente. Se trata de dieciséis principios marco que establecen las obligaciones básicas de los Estados en virtud del derecho relativo a los derechos humanos en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible<sup>2</sup> (UN Doc. A/HRC/37/59, 2018).

Los Principios Marco constituyen orientaciones integradas y detalladas para el cumplimiento de tales obligaciones en la práctica y sirven de base para su ulterior desarrollo a medida que evoluciona nuestra comprensión de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente. De acuerdo con el citado Informe, los Principios Marco no son exhaustivos: muchas normas nacionales e internacionales son pertinentes para los derechos humanos y la protección del medio ambiente y ninguna parte de los Principios Marco debe interpretarse en el sentido de que limita o menoscaba normas que ofrecen un nivel más alto de protección con arreglo al derecho nacional o internacional.

A nivel de nuestra región, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”), reconoce a toda persona el derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, y estableció la obligación de los Estados de promover la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en la Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 desarrolló ampliamente el derecho al ambiente sano en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), mientras que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en conjunto con la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Re-desca), en la Resolución 3/21 del 31 de diciembre de 2021, titulada “Emergencia climática, alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos”, reconoció que el cambio climático es una emergencia de derechos humanos, constituyendo una de las mayores amenazas para su pleno disfrute por las generaciones presentes y futuras, para la salud de los ecosistemas y de todas las especies que habitan el hemisferio.

2 Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe del Relator Especial de sobre los Derechos Humanos y Medio Ambiente, Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, UN Doc. A/HRC/37/59, 2018.

Especial importancia reviste la sentencia de la Corte IDH en el Caso Comunidades Indígenas Lhaka Honhat vs. Argentina” del 06 de febrero de 2020, donde la Corte tuvo por violados los derechos al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural, los cuales fueron definidos como derechos autónomos y justiciables en el marco del artículo 26 de la CADH.

A nivel interno, de acuerdo con el Primer Informe Global sobre el Estado de Derecho Ambiental elaborado por ONU-Ambiente, el derecho a un ambiente sano es reconocido por 156 Estados (de 193) en sus constituciones, legislaciones y tratados regionales.

Este derecho posee características, connotaciones y contenido propio, que conllevan una serie de obligaciones inherentes y consustanciales, de carácter sustantivo, procedimental y especial (en favor de personas y grupos en estado de vulnerabilidad) que han sido desarrolladas a través de tratados, resoluciones, pronunciamientos, declaraciones internacionales, sentencias y opiniones consultivas sobre la materia.

En ese sentido, la Corte IDH, a través de la Opinión Consultiva OC-23/17, expuso que el derecho al medio ambiente sano, como parte de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), es un derecho autónomo, con connotaciones individuales y colectivas, que protege los componentes del medio ambiente, tales como los bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aun en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo para las personas individuales. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos (párr. 62).

De acuerdo con la citada Opinión Consultiva, en su dimensión colectiva, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal, que se debe a las generaciones presentes y futuras. A la vez, posee una dimensión individual, en la medida en que su vulneración puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La Corte IDH fue enfática en señalar que la degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad (párr. 59).

De conformidad con lo expuesto por la Corte IDH en la OC-23/17, los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se clasifican en dos grupos: a) derechos sustantivos, tales como los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad; b) derechos de procedimiento, entre ellos: libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo (párr. 64).

En la OC-23/17 se señala que el derecho a un medio ambiente sano, como derecho autónomo, es distinto al contenido ambiental que surge de la protección de otros derechos, tales como el derecho a la vida o a la integridad personal (párr. 63).



En ese sentido, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y Medio Ambiente, a través de sus informes temáticos anuales,<sup>3</sup> se ha encargado de dotarlo de contenido, por lo que actualmente engloba las siguientes temáticas: aire limpio, agua segura y suficiente, saneamiento, alimentos sanos y sostenibles, medio ambiente libre de tóxicos, clima seguro, y ecosistemas y biodiversidad sanos.

Por su parte, en relación con las obligaciones estatales en el contexto de la protección ambiental, la Corte IDH las clasificó en: i) obligaciones de prevención; ii) principio de precaución; iii) obligaciones de cooperación y iv) obligaciones de procedimiento.

Respecto a las obligaciones de prevención, la Corte IDH dispuso:

- Los Estados deben velar por que su territorio no sea utilizado de modo que se pueda causar un daño significativo al medio ambiente de otros Estados o de zonas fuera de los límites de su territorio. Por tanto, los Estados tienen la obligación de evitar causar daños transfronterizos (párrs. 127 a 174).
- Los Estados tienen la obligación de prevenir daños ambientales significativos, dentro o fuera de su territorio (párrs. 127 a 174).
- Los Estados deben regular, supervisar y fiscalizar las actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente; realizar estudios de impacto ambiental cuando exista riesgo de daño significativo al medio ambiente; establecer un plan de contingencia, a efecto de tener medidas de seguridad y procedimientos para minimizar la posibilidad de grandes accidentes ambientales; y mitigar el daño ambiental significativo que se hubiere producido, aun cuando hubiera ocurrido a pesar de acciones preventivas del Estado (párrs. 141 a 174).

En relación con el principio precautorio:

- Los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, frente a posibles daños graves o irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica (párr. 180).

Respecto a las obligaciones de cooperación:

- Los Estados tienen la obligación de cooperar, de buena fe, para la protección contra daños al medio ambiente (párrs. 181 a 210).
- Con el propósito de cumplir la obligación de cooperación, los Estados deben notificar a los demás Estados potencialmente afectados cuando tengan conocimiento de que una actividad planificada bajo su jurisdicción podría generar un riesgo de daños significativos transfronterizos y en casos de emergencias ambientales, así como consultar y negociar, de buena fe, con los Estados potencialmente afectados por daños transfronterizos significativos (párrs. 187 a 210).

3 ONU, Informes temáticos anuales. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-environment/annual-thematic-reports-special-rapporteur-human-rights-and-environment>.

En materia de obligaciones procedimentales, la Corte IDH dispuso:

- Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la CADH (párrs. 213 a 225).
- Los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la CADH, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente (párrs. 226 a 232).
- Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente (párrs. 233 a 240).

Cabe destacar que la Corte IDH, en la OC-23/17, también señaló que la afectación a los derechos estrictamente vinculados al ambiente puede darse con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad, como pueblos indígenas, niños, personas viviendo en situación de extrema pobreza, minorías, personas con discapacidad, mujeres; comunidades que dependen económicamente o para su supervivencia de los recursos ambientales, o que por su ubicación geográfica corren un peligro especial de afectación en casos de daños ambientales, tales como las comunidades costeras y de islas pequeñas (párr. 67).

Por ello, los Estados tienen la obligación de tomar en cuenta este impacto diferenciado en el cumplimiento de sus obligaciones ambientales a efectos de respetar y garantizar el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación, previstos en el artículo 3 del Acuerdo, a través de la adopción de medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial riesgo al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.

## **2.2. Párrafo 2**

El párrafo 2 del artículo 4 recoge la obligación de los Estados parte de garantizar que los derechos reconocidos en el Acuerdo sean libremente ejercidos.

Esta disposición debe interpretarse y aplicarse a la luz de los principios de igualdad y no discriminación incluidos en el artículo 3, en el entendido de que el libre ejercicio, en igualdad de condiciones y sin discriminación, es una condición previa para el pleno goce y disfrute de los derechos humanos.

En ese sentido, el Principio 3 de los Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente dispone que los Estados deben prohibir la discriminación y garantizar una protección igual y efectiva contra ella en relación con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

De esta forma, todo derecho reconocido por el Acuerdo de Escazú debe ejercerse libremente, sin amenazas, hostigamientos, intimidaciones, ni violencia. Esta disposición conlleva la obligación negativa de los Estados parte de respetar y abstenerse de ejecutar cualquier práctica o actividad indebida e ilegítima que impida el libre ejercicio

de los derechos reconocidos en el Acuerdo. A la vez, implica la obligación positiva de garantizar el pleno goce y disfrute de los derechos reconocidos en el tratado a través de medidas proactivas que tengan como fin facilitar el libre ejercicio por parte de los derechohabientes.<sup>4</sup>

Un claro ejemplo de la importancia que se le otorga al libre ejercicio de un derecho reconocido por el Acuerdo se encuentra en su artículo 9, donde expresamente se establece la obligación de los Estados parte de garantizar entornos seguros y propicios para que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad, y, a la vez, la de tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y castigar los ataques, amenazas o intimidaciones que estos puedan sufrir en el ejercicio de los derechos que se contemplan en el Acuerdo.

Ahora bien, los derechos garantizados a través de esta disposición son todos aquellos reconocidos dentro del texto del Acuerdo de Escazú: derecho a un ambiente sano y al desarrollo sostenible, derecho de acceso a la información ambiental, derecho a la participación pública en la toma de decisiones ambientales, derecho al acceso a la justicia ambiental, así como los derechos reconocidos expresamente a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales (derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente).

### 2.3. Párrafo 3

El párrafo 3 del artículo 4 obliga a los Estados parte a adoptar todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del Acuerdo.

La obligación de implementación forma parte del núcleo esencial del tratado y está concebida para que este alcance plena efectividad en cada uno de los sistemas jurídicos de los Estados parte.

Conlleva la responsabilidad de cumplir con la totalidad de las obligaciones contenidas en el tratado, así como la de ponerlas en práctica dentro de sus respectivos sistemas internos.

La importancia de esta obligación es de tal envergadura que aparece citada en el párrafo final del preámbulo: “Decididas a alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso contemplados en el presente Acuerdo, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación”; en el encabezado del artículo 3, que desarrolla los principios del tratado, y, a la vez, forma parte del objetivo plasmado en el artículo 1 del Acuerdo:

Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en

<sup>4</sup> Cepal, *Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022. [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642-pfc-white\\_paper-escazu\\_guia\\_de\\_implementacion.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642-pfc-white_paper-escazu_guia_de_implementacion.pdf).

los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

En ese mismo sentido, el artículo 13 regula la implementación nacional del Acuerdo, disponiendo que cada Parte, de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales, se compromete a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas de este.

De los artículos antes citados se desprende que la obligación objeto de análisis incluida en el párrafo 3 debe interpretarse de forma integral e implica garantizar, de manera plena y efectiva, la implementación del tratado, adoptando todas las medidas de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa, entre otras, que sean necesarias, en el marco de sus disposiciones internas, de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales.

Cabe destacar que el Acuerdo de Escazú incluye disposiciones que son autoejecutables y que, por tanto, surten efectos jurídicos de pleno derecho a nivel nacional de los Estados parte, sin que requieran de mayor desarrollo normativo. A la vez, incorpora una serie de obligaciones que sí requieren de la adopción de medidas necesarias en el marco del derecho interno para garantizar su plena y efectiva implementación.

Respecto de estas últimas, el Acuerdo le ofrece a los Estados parte un cierto margen de flexibilidad y maniobra para su implementación, de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus propias prioridades fijadas. Lo anterior no significa que los Estados puedan obviar o desaplicar casuísticamente las obligaciones asumidas con su incorporación al tratado, las cuales son de carácter vinculante, sino que, bajo ciertos supuestos y circunstancias, pueden escoger la forma de implementarlas a nivel nacional.<sup>5</sup>

La disposición bajo análisis requerirá, idealmente por parte de los Estados, de la creación de planes nacionales de implementación que incluyan todas aquellas medidas que faciliten el cumplimiento pleno y efectivo de las obligaciones asumidas, entre ellas, la eliminación, derogatoria o reforma de políticas, prácticas y normativa que se le opongan o dificulten su implementación, así como de la promulgación de aquellas que refuercen y fortalezcan la implementación y el cumplimiento del tratado.

## 2.4. Párrafo 4

El párrafo 4 incluye la obligación de los Estados parte de proporcionar al público información para facilitar la adquisición de conocimiento sobre los derechos de acceso desarrollados por el tratado.

5 M. Peña Chacón, (2021). *El Acuerdo de Escazú: un acuerdo internacional de última generación*, San José, Acodi, 2021. <https://www.acodicr.org/single-post/el-acuerdo-de-escaz%C3%BA-un-instrumento-internacional-de-%C3%BAultima-generaci%C3%B3n>.

Esta disposición, al igual que las incluidas en los artículos 1, 4.3 y 13, busca la aplicación efectiva del Acuerdo, en el caso específico, a través de la educación y sensibilización del público respecto de los derechos al acceso a la información ambiental, participación pública en la toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia. La definición de público está contemplada en el artículo 2.d del Acuerdo e incluye una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado parte.

Esta obligación está en concordancia con el Principio 6 de los Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, el cual establece que los Estados deben impartir educación y sensibilizar a la opinión pública sobre las cuestiones ambientales.

En el caso de la obligación incluida en el párrafo 4, su finalidad es aumentar el conocimiento del público, específicamente sobre los derechos de acceso, por medio del suministro de información a efectos de facilitar el ejercicio pleno de estos derechos. Para su cumplimiento, los Estados cuentan con un amplio abanico de opciones respecto de las medidas por implementar, sin embargo, deben considerarse las condiciones y especificidades del público meta, especialmente si se trata de personas o grupos en situación de vulnerabilidad (art. 2.e), con el fin de cumplir con la obligación contenida en el artículo 5.3 de facilitar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.

## **2.5. Párrafo 5**

El párrafo 5 del artículo 4 incluye la obligación de orientación y asistencia al público, especialmente a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, con la finalidad de facilitar el ejercicio de los derechos de acceso.

Esta disposición está íntimamente ligada con la incluida en el párrafo 4 del mismo artículo, y que, además de informar, conlleva la obligación de orientar y asistir a los titulares de los derechos de acceso para que puedan ejercerlos de forma plena y efectiva. Acá también los Estados cuentan con un amplio margen de maniobra respecto de las medidas por implementar para su efectivo cumplimiento, pero deben brindar especial énfasis a las personas y grupos en estado de vulnerabilidad, objeto de especial protección por parte del Acuerdo en sus artículos 5.3, 5.4, 5.17, 6.6, 7.14, 8.5 y 10.2 e).

Esta disposición puede ser complementada con la obligación incluida en el Principio 14 de los Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente, que establece que los Estados deben adoptar medidas adicionales para proteger los derechos de quienes sean más vulnerables al daño ambiental o se encuentren en una situación de especial riesgo al respecto, teniendo en cuenta sus necesidades, riesgos y capacidades.

## **2.6. Párrafo 6**

El párrafo 6 del numeral 4 del Acuerdo dispone la obligación de garantizar un entorno propicio a favor de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.

La obligación de garantizar entornos seguros a los defensores ambientales aparece citada en el preámbulo del Acuerdo y es desarrollada ampliamente en el artículo 9. Los beneficiarios de dicha disposición son las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promueven la protección del ambiente, e incluye dos obligaciones específicas: proporcionarles reconocimiento y protección.

En concordancia con la disposición del párrafo 5 de este mismo artículo, el artículo 9 del Acuerdo obliga a los Estados a tomar las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacífica y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso. A la vez, los obliga a tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el Acuerdo.

Al respecto, el Principio 4 de los Principios Marco sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente dispone que los Estados deben establecer un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos de personas y los órganos de la sociedad que se ocupan de los derechos humanos o las cuestiones ambientales puedan actuar sin amenazas, hostigamiento, intimidación ni violencia.

## **2.7. Párrafo 7**

La disposición contenida en el párrafo 7 reconoce que las obligaciones establecidas por el Acuerdo de Escazú constituyen un nivel mínimo –piso– y no un nivel máximo –techo– para sus Estados parte.

En virtud de ello, el Acuerdo no limita ni deroga otros derechos y garantías más favorables existentes o por promulgar en la legislación interna de las partes o que estén incluidos en cualquier otro instrumento internacional del que un Estado sea parte, ni impide a sus Estados parte otorgar mayor protección y un acceso más amplio a los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental.

La disposición busca asegurar que los estándares contenidos en el Acuerdo sean cumplidos de forma plena y efectiva, sin impedirle a los Estados ir más allá y conceder, promulgar o implementar derechos y garantías más favorables, a través de medidas internas o de instrumentos internacionales.

De esta forma, el Acuerdo de Escazú coexiste armónicamente con otros instrumentos internacionales o legislación interna de los Estados parte que incluyan disposiciones más beneficiosas, en el entendido de que siempre prevalecerá y se aplicará la norma más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso.<sup>6</sup>

De esta forma, ninguna de las disposiciones del Acuerdo debe interpretarse en el sentido de que limita o menoscaba normas del derecho nacional o internacional que ofrecen un nivel mayor de tutela.

---

6 *Idem.*

Un claro ejemplo de aplicación de esta regla se encuentra contenido en el artículo 5.12, el cual dispone que las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de esta, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna.

## 2.8. Párrafo 8

A través de la disposición incluida en el párrafo 8, las partes se comprometen a avanzar en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso. Este criterio interpretativo no es más que la aplicación práctica del principio pro persona, incluido en el artículo 3 del Acuerdo.

La Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-23/17, refiriéndose a la pauta de interpretación pro persona contenida en el artículo 29 de la CADH, dispuso que esta implica que ninguna disposición del tratado puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados, o bien de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza (párr. 42).

## 2.9. Párrafo 9

La disposición del párrafo 9 promueve el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC), entre ellas datos abiertos, en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda, estableciendo que los medios electrónicos deben ser usados de tal forma que no generen restricciones o discriminaciones para el público.

Las TIC son recursos, herramientas y aplicaciones que se utilizan para los procesos de administración y distribución de la información a través de elementos tecnológicos tradicionales tales como: ordenadores, teléfonos fijos, televisores, radios, y de más reciente data como internet, banda ancha, telefonía móvil, teléfonos inteligentes, servicios satelitales y redes sociales, que facilitan el acceso, uso, reutilización, redistribución, almacenamiento y recuperación de la información en formato digital.<sup>7</sup>

El uso de las TIC va de la mano con los principios de igualdad y no discriminación, transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad, incluidos en el artículo 3 del Acuerdo, y con los derechos de acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales de los artículos 5, 6 y 7.

La disposición del párrafo noveno menciona como un ejemplo de TIC a los datos abiertos, que son aquellos disponibles en línea, sin procesar, en formato abierto, neutral e interoperable, que permiten su libre uso y reuso, disponibles para su descarga en forma

<sup>7</sup> Cepal, *Datos Abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región*, Santiago, Cepal, 2012. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7331-datos-abiertos-un-nuevo-desafio-gobiernos-la-region>.

completa, sin costo ni requisitos de registro, y procesables en computadoras o dispositivos afines.<sup>8</sup>

Debe quedar claro que la disposición bajo análisis no obliga a las partes al uso de nuevas TIC, sino que promueve y alienta su aplicación en materia ambiental, cuando corresponda, de acuerdo con las posibilidades y de conformidad con las prioridades de cada Estado, en el sentido del artículo 13 del tratado.

La disposición objeto de análisis hace una especial mención respecto al uso y aplicación de las TIC en diversos idiomas usados en el país, lo cual es acorde con el fin del Acuerdo de no dejar a nadie atrás, con su enfoque multicultural desarrollado a lo largo y ancho de su texto, incluyendo el preámbulo y los artículos 6.6, 7.11, 8.4.d) y 10.2.e), así como con los principios de igualdad y no discriminación (art. 3) en la medida en que se prohíbe todo tipo de restricciones o discriminaciones al público en el uso de medios electrónicos, lo que conlleva para los Estados el enorme desafío de disminuir y eliminar la brecha digital.<sup>9</sup>

### 2.10. Párrafo 10

La disposición del párrafo 10 tiene como finalidad promover el conocimiento de los contenidos del Acuerdo de Escazú en otros foros internacionales vinculados a la temática ambiental, de conformidad con las reglas previstas por cada foro.

Esta disposición tiene un carácter recomendatorio y, por tanto, no coercitivo. Busca la difusión del contenido del Acuerdo en foros internacionales (bilaterales y multilaterales) relacionados con el medio ambiente.

Debe vincularse a la obligación de transparencia activa desarrollada en el artículo 6 y a la de promover la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental del artículo 7.12.

## 3. CONCLUSIONES

El artículo 4 titulado “Disposiciones generales” recopila las principales obligaciones incluidas y desarrolladas por el Acuerdo de Escazú, aplicables a este en su totalidad e integralidad.

Entre ellas destacan la obligación de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un ambiente sano y cualquier otro derecho humano universalmente reconocido relacionado con el Acuerdo, y la de garantizar entornos propicios a los defensores de derechos ambientales, proporcionándoles reconocimiento y protección.

También revisten especial importancia las obligaciones de velar por el libre ejercicio de los derechos reconocidos por el tratado, la de garantizar su implementación plena y efectiva, reconociendo que se trata de obligaciones mínimas y no máximas, y la de

8 *Idem.*

9 Cepal, *Guía de Implementación*, cit.



avanzar en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso.

En conjunto con el objetivo, las definiciones y los principios incluidos en los artículos 1, 2 y 3 respectivamente, las “Disposiciones generales” se constituyen en la hoja de ruta y guía fundamental para la interpretación, aplicación e implementación plena y efectiva del Acuerdo.

## ARTÍCULO 5. ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

### Accesibilidad de la información ambiental

1. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad.
2. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende:
  - a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita;
  - b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y
  - c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.
3. Cada Parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos en atención desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información, considerando sus condiciones y especificidades, con la finalidad de fomentar el acceso y la participación en igualdad de condiciones.
4. Cada Parte garantizará que dichas personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta.

### Denegación del acceso a la información ambiental

5. Cuando la información solicitada o parte de ella no se entregue al solicitante por estar en el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, la autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas y las razones que en cada caso justifiquen esta decisión, e informar al solicitante de su derecho de impugnarla y recurrirla.
6. El acceso a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional. En los casos en que una Parte no posea un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, podrá aplicar las siguientes excepciones:
  - a) cuando hacer pública la información puede poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
  - b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
  - c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o
  - d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

7. En los regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos. Cada parte alentará la adopción de regímenes de excepciones que favorezcan el acceso de la información.
8. Los motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y, por lo tanto, serán de interpretación restrictiva. La carga de la prueba recaerá en la autoridad competente.
9. Cuando aplique la prueba de interés público, la autoridad competente ponderará el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
10. Cuando la información contenida en un documento no esté exenta en su totalidad de conformidad con el párrafo 6 del presente artículo, la información no exenta deberá entregarse al solicitante.

#### **Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental**

11. Las autoridades competentes garantizarán que la información ambiental se entregue en el formato requerido por el solicitante siempre que esté disponible. Si la información ambiental no estuviera disponible en ese formato, se entregará en el formato disponible.
12. Las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna.
13. Cuando, en circunstancias excepcionales y de conformidad con la legislación nacional, la autoridad competente necesite más tiempo para responder a la solicitud, deberá notificar al solicitante por escrito de la justificación de la extensión antes del vencimiento del plazo establecido en el párrafo 12 del presente artículo. Dicha extensión no deberá exceder de diez días hábiles.
14. En caso de que la autoridad competente no responda en los plazos establecidos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo, se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 8.
15. Cuando la autoridad competente que recibe la solicitud no posea la información requerida, deberá comunicarlo al solicitante con la máxima celeridad posible, incluyendo, en caso de poderlo determinar, la autoridad que pudiera tener dicha información. La solicitud deberá ser remitida a la autoridad que posea la información solicitada, y el solicitante deberá ser informado de ello.
16. Cuando la información solicitada no exista o no haya sido aún generada, se deberá informar fundadamente de esta situación al solicitante en los plazos previstos en los párrafos 12 y 13 del presente artículo.

17. La información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío. Los costos de reproducción y envío se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad competente. Estos costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el caso que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención.

#### **Mecanismos de revisión independientes**

18. Cada Parte establecerá o designará uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. Cada parte podrá incluir o fortalecer, según corresponda, las potestades sancionatorias de los órganos o instituciones mencionados en el marco de sus competencias.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH**

- CIDH, *Derecho a la información y a la seguridad nacional*, OEA/Ser.L/V/II, julio de 2020, párrs. 6, 12, 14, 17, 19, 23, 28, 29, 35, 38, 39 y 81. <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/DerechoInformacion-SeguridadNacional.pdf>.
- CIDH, *Informe Anual 2019 - Cap. IV. B - Venezuela*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 5, 24 de febrero de 2020, párr. 149. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2019/docs/IA2019cap4bVE-es.pdf>.
- CIDH, *Informe Anual 2018 - Cap. IV. B - Cuba*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 30, 17 de marzo de 2019, párr. 85. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2018/docs/IA2018cap.4B.CU-es.pdf>.
- CIDH, *Informe de país. Situación de Derechos Humanos en Honduras*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 146, 27 de agosto de 2019, párr. 119. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Honduras2019.pdf>.
- CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 108. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/industrialsextractivas2016.pdf>.
- CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, OAS/Ser.L/V/II.154 Doc. 19, 27 de marzo de 2015, párrs. 13, 16, 18. [https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Acceso\\_a\\_la\\_informacion\\_violencia\\_contra\\_las\\_mujeres.pdf](https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/informes/acceso/Acceso_a_la_informacion_violencia_contra_las_mujeres.pdf).
- CIDH, *Derecho a la verdad en América*, OEA/Ser.L/V/II.152 Doc. 2, 13 de agosto de 2014, párrs. 69, 107, 117, 189. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Derecho-Verdad-es.pdf>.
- CIDH, *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II, 7 de marzo de 2011, párrs. 8, 9, 13, 15, 29, 53, 54, 55. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%202da%20edicion.pdf>.
- CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 197. <https://www.oas.org/es/cidh/indigenas/docs/pdf/tierras-ancestrales.esp.pdf>.
- Corte IDH, *Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, Sentencia de 06 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 420, párr. 174.

- Corte IDH, Caso Girón y otro vs. Guatemala, Sentencia de 15 de octubre de 2019, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 390, párr. 120.
- Corte IDH, Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, Sentencia de 8 de marzo de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 349, párrs. 160, 170 y 237.
- Corte IDH, Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 309, párr. 262.
- Corte IDH, Caso García y Familiares vs. Guatemala, Sentencia de 29 de noviembre de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 258, párr. 157.
- Corte IDH, Furlan y familiares vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 246, párr. 294.
- Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 245, párrs. 209 y 230.
- Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Sentencia de 1 de julio de 2011, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 227, párr. 118.
- Corte IDH, Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 219, párrs. 196, 197 y 293.
- Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 172, párr. 133.
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151, párrs. 58, 58-c, 73, 77, 95, 137 y 163.
- Corte IDH, Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 101, párr. 180.
- Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo, Serie C, No. 4, párr. 166.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia, párrs. 217, 220, 223 y 225.

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

- Poder Judicial de la Nación de Argentina, Sentencia de 29 de agosto de 2014, 37747/2013 Giustiniani, Ruben Hector c/ YPF SAs/Amparo por Mora, p. 20.
- Poder Judicial de la Nación de Argentina, Sentencia de julio de 2019, 64727/2018, Fundación Ambiente y Recursos Naturales c/ YPF SA s/Varios, p. 2.

### **Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales**

- Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, 2016, p. 23. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40735-sociedad-derechos-medio-ambiente-estandares-internacionales-derechos-humanos>.
- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*. Aprobado mediante LC/TS.2021/221 el 6 de abril de 2022. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47837/1/S2100642\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47837/1/S2100642_es.pdf).
- OEA, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, 2007. <http://www.cidh.oas.org/relatoria/section/estudio%20especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informacion.pdf>.
- OEA, *Estrategia interamericana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones sobre desarrollo sostenible*, 2007. [https://www.oas.org/dsd/PDF\\_files/ispspanish.pdf](https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispspanish.pdf).
- ONU, *Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente*, 2018. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP\\_ReportSpanish.PDF](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Environment/SREnvironment/FP_ReportSpanish.PDF).

- ONU, *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*, Baskut Tuncak, sobre el derecho a la información, A/HRC/30/40, párrafo 32, 8 de julio de 2015. <https://undocs.org/A/HRC/30/40>.
- ONU, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, 2013. <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2014/08/Acceso-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- ONU, *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*, John H. Knox, Resolución A/HRC/22/43, del 24 de diciembre de 2012, párr. 42. [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43_sp.pdf).

### Otras referencias

- Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, Ley 1182 del 3 de junio de 2019, que ratifica el Acuerdo de Escazú. [https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/ley\\_1182\\_bolivia.pdf](https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/ley_1182_bolivia.pdf).
- Asamblea Nacional de Ecuador, Resolución legislativa II-2019-2021-005 que aprueba el “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, 11 de febrero de 2020. [https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/resolucion\\_escazu\\_ecuador.pdf](https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/resolucion_escazu_ecuador.pdf).
- Asamblea Nacional de Nicaragua, Decreto A.N. 8629, Decreto de aprobación del Acuerdo de Escazú, 11 de diciembre de 2019. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/xpNorma.xsp?documentId=62310B74AC7E885A062584F2007D3D66&action=openDocument>.
- Asamblea Nacional de Panamá, Ley 125 del 4 de febrero de 2020, que convierte el acuerdo de Escazú en ley de la República de Panamá, 7 de febrero de 2020. <https://www.miambiente.gob.pa/7656-2/>.
- Eurosocial, Asamblea General de la OEA aprueba Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, Región América Latina, 23 de octubre de 2020.
- Poder Legislativo de Uruguay, Ley 19.773 del 9 de julio de 2019, que aprueba el Acuerdo de Escazú. [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/leyes/07/mrree\\_2183.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/leyes/07/mrree_2183.pdf).
- Trinidad, C., *Pueblos Indígenas, ambiente y tributación*, Cooperación (en imprenta), 2022.

### Referencias académicas

- Barritt, E., “Global values, transnational expression: From Aarhus to Escazú”, *TLI Think! Paper*, n.º 11, 2019. <https://ssrn.com/abstract=3371093>.
- Basterra, M., “La Ley 27.275 de acceso a la información pública. Una deuda Saldada”, *Revista de Derecho Público*, n.º 1, 2016, p. 21. <http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2017/09/LA-LEY-27.275-DE-ACCESO-A-LA-INFORMACIO%CC%81N-PU%CC%81BLICA.-UNA-DEU-DA-SALDADA.pdf>.
- Blaskesi, M. E. y T. Canto da Silva, *O direito de acesso à informação ambiental correta e imparcial como pressuposto do direito de participação popular consciente*, 2020.
- Condesso, F., *Derecho a la información: crisis del sistema político, transparencia de los poderes públicos*, Madrid, Dykinson, 2011.
- De Silva, L., “Escazú Agreement 2018: A landmark for the LAC Region”, *Chinese Journal of Environmental Law*, n.º 2, 2018, pp. 93-98.
- Devia, L., “La democracia ambiental en riesgo. Del Acuerdo de Escazú a la Ley de Glaciares”, *Deonomi. Revista electrónica del Departamento de Derecho Económico y Empresarial*, año II, n.º 3, 2019, p. 18.
- Díaz, S., “El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una Ley. Lecciones y Ensayos”, *Revista de la Facultad de Derecho de la UBA*, n.º 86, 2009, p. 2. <http://www.saij.gob.ar/santiago-diaz-cafferata-derecho-acceso-informacion-publica-situacion-actual-propuestas-para-una-ley-dac110106-2009/123456789-0abc-defg6010-11fcanirtcod>.
- Ferrer Mac-Gregor, E. y C. Pelayo, “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, *Estudios Constitucionales*, año 10, n.º 2, 2012, pp. 141-192.

- Gellers, J. C. y C. Jeffords, *Toward Environmental Democracy? Procedural Environmental Rights and Environmental Justice, Global Environmental Politics*, vol. 18, 2018, p. 103.
- Giacaglia, M. y R. Díaz *et al.*, *El derecho de acceso a la información pública en Argentina*, Mar del Plata, Universidad Fasta, 2017, p. 10. <http://redi.ufasta.edu.ar:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1599/El%20derecho%20de%20acceso%20a%20la%20informaci%20n%20p%20c%20bablica%20en%20Argentina%20-%20CIIDDI%202017.pdf?sequence=1>.
- Guerra, S., “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A comparative study of the Aarhus Convention 1998, and the Escazú Agreement 2018”, *Revista Jurídica*, vol. 2, n.º 55, 2019.
- Hernández, S. R., *Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.
- Herrera, A., P. Moreno y R. Escobedo, *El acceso a la información ambiental*, 2013. <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n29/n29a7.pdf>.
- Ipenza, C., “Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el Principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú”, *Lumen, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón*, 2018.
- Jiménez, H., “El Acuerdo de Escazú y el derecho de acceso a la información dan luz a una nueva jurisprudencia. Análisis jurisprudencial”, *Revista Derecho del Estado*, n.º 44, 2019, pp. 385-396. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n44.14>. <http://www.scielo.org.co/pdf/rdes/n44/0122-9893-rdes-44-385.pdf>.
- López-Cubillos, S. *et al.*, *The landmark Escazú Agreement: An opportunity to integrate democracy, human rights, and transboundary conservation*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2021.
- Médici, G., “El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de río en América Latina y el Caribe”, *RCD*, vol. IX, n.º 1, 2018.
- Nava, C., “El acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 2016, XLIX (147), 2016.
- Rajão, R. y J. Jarke, “The materiality of data transparency and the (re)configuration of environmental activism in the Brazilian Amazon”, *Social Movement Studies*, n.º 17, 2018.
- Stec, S. y J. Jendroska, “The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings”, *Journal of Environmental Law*, n.º 31, 2019, pp. 533-545. doi: [10.1093/jel/eqz027](https://doi.org/10.1093/jel/eqz027).

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	161
<b>2. Antecedentes del derecho al acceso a la información ambiental en el derecho internacional</b> .....	162
<b>3. Nuevos estándares del Acuerdo de Escazú en materia de acceso a la información ambiental</b> .....	165
<b>4. Análisis del contenido del artículo 5</b> .....	167
4.1. Accesibilidad de la información ambiental .....	167
4.2. Denegación del acceso a la información ambiental .....	174
4.3. Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental .....	179
4.4. Mecanismos de revisión independientes .....	182
<b>5. Conclusiones</b> .....	184

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 5 es uno de los pilares del Acuerdo de Escazú, pues no solo sistematiza los avances de otros instrumentos internacionales sobre el acceso a la información ambiental,

sino que establece verdaderas innovaciones en el contenido de este derecho, en especial, para garantizar los derechos de acceso de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Además, fortalece las condiciones mínimas para el ejercicio de este derecho a nivel interno.

En esa línea, el objetivo de esta sección es analizar los alcances y el contenido de las disposiciones del artículo 5, a luz de los estándares del sistema interamericano de derechos humanos, los principios de derecho internacional, así como los avances regionales y nacionales sobre la materia.

## 2. ANTECEDENTES DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Los antecedentes de la información ambiental (IA) se encuentran en los diversos instrumentos normativos del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH), como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y la Declaración Americana, que reconocen los derechos a buscar y a recibir informaciones y a la libertad de investigación respectivamente.<sup>1</sup> Sin embargo, el más claro antecedente ha sido la construcción jurisprudencial del derecho al acceso a información pública, desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) a partir de la sentencia del Caso Claude Reyes y otros vs. Chile.<sup>2</sup> Precisamente, en esta sentencia, la Corte se pronunció por primera vez en torno a las obligaciones específicas de los Estados con relación a la información pública, convirtiéndose en “el primer tribunal internacional en reconocer que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental”.<sup>3</sup>

A criterio de este tribunal, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.<sup>4</sup> Justamente, es a partir de este derecho, que la Corte construye y desarrolla los alcances del derecho de acceso a la información pública.

A partir de esta sentencia, la Corte IDH ha venido consolidando el contenido del derecho al acceso a la información pública, al incluir obligaciones expresas de los Estados en temas ambientales y de pueblos indígenas en industrias extractivas.<sup>5</sup> Uno de los hitos

1 El artículo 13.1 de la CADH establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”. Asimismo, el artículo IV de la Declaración Americana dispone: “Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

2 Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Reparaciones, Serie C, No. 151, párrs. 88-92.

3 CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, OAS/Ser.L/V/II.154 Doc. 19, 27 de marzo de 2015, párr. 13.

4 Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*, Sentencia de 24 de noviembre de 2010, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 219.

5 Dentro de la jurisprudencia relevante de la Corte IDH, tenemos el *Caso Comunidades Indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina*, Sentencia de 06 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 420, párr. 174; *Caso Girón y otro vs.*



**Recuadro 1. Sobre el derecho de acceso a la IA según la OC-23/17**

- Es un derecho de carácter instrumental que asegura el ejercicio de otros derechos.
- Es el derecho a solicitar el acceso a información que se encuentra en poder del Estado.
- Incluye el derecho a recibir una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la CADH el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto.
- Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.
- Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna.
- Esta obligación implica dos dimensiones en materia ambiental: i) obligaciones sobre las solicitudes de acceso a la IA: la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, y ii) obligaciones sobre la generación y divulgación de IA: la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado.
- El Estado tiene una obligación de transparencia activa frente a actividades que podrían afectar otros derechos.
- La máxima publicidad y la transparencia como principios rectores en la gestión pública.
- Las restricciones deben ser excepciones determinadas por ley, responder a un objetivo permitido por la CADH y ser necesarias y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática.
- La carga de la prueba se atribuye al Estado, pues debe demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con las condiciones y requisitos.

Fuente: Corte IDH, OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párrs. 220, 223 y 225.

ha sido la Opinión Consultiva OC-23/17 del año 2017, a través de la cual este tribunal desarrolló las principales características del derecho de acceso a la IA (recuadro 1).

---

Guatemala, Sentencia de 15 de octubre de 2019, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 390, párr. 120; Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile, Sentencia de 8 de marzo de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 349, párrs. 160, 170 y 237; Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 309, párr. 262; Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 245, párr. 209 y 230; Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 172, párr. 133; Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párrs. 58, 58-c, 73, 77, 95, 137 y 163; Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 101, párr. 180; entre otros. Así como Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia, párrs. 217, 220, 223 y 225.

**Recuadro 2. Tratados internacionales en materia ambiental que tienen disposiciones sobre el derecho de acceso a la información sobre temas ambientales**

- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 6, inc. a, lit. ii).
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica (art. 14, inc. 1, lit. a).
- El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (art. 10, inc. e).
- La Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África (arts. 16, inc. f y 19, inc. 3, lit. b).
- La Convención sobre Seguridad Nuclear (art. 16, inc. 2).
- El Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (art. 15, inc. 2).

Fuente: Corte IDH, OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, párr. 216.

Estos elementos diferenciadores han sido determinantes en la configuración del derecho de acceso a la IA en el Acuerdo de Escazú, como se verá más adelante.

Cabe mencionar que la CIDH, a través de informes temáticos, ha perfilado los alcances de este derecho, en especial, para incluir otras obligaciones aplicables a las autoridades públicas, tales como, la respuesta oportuna y completa a las solicitudes; la provisión de recursos judiciales; transparencia activa; producción de información; y la adecuación del ordenamiento conforme a lo que exige este derecho.<sup>6</sup> Justamente, la CIDH ha puesto de relieve el rol gravitante que tiene este derecho para las personas en situación de vulnerabilidad, como los pueblos indígenas. Por ejemplo, de acuerdo con esta entidad, la protección efectiva de los recursos naturales presentes en los territorios indígenas y tribales requiere que los Estados garanticen el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el acceso a la información, no como una obligación meramente formal, sino como una obligación concreta y material.<sup>7</sup>

Dentro del derecho internacional ambiental hay diversos antecedentes al Acuerdo de Escazú. Casi todos los instrumentos internacionales tienen disposiciones sobre el acceso a información relevante en materia ambiental. No obstante, dos antecedentes

6 CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, párrs. 16, 18.

7 CIDH, *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 de diciembre de 2009, párr. 197; CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 108.

emblemáticos han sido el Convenio de Aarhus<sup>8</sup> y Declaración de Río<sup>9</sup> que reconocen de forma expresa la importancia de este derecho para la protección del medio ambiente.

Así, el Convenio de Aarhus<sup>10</sup> establece que el derecho de acceso a la información debe entenderse con base en tres supuestos: el estado de los elementos, los factores relativos al medio ambiente y las condiciones de la vida humana que puedan alterarse por el medio ambiente.<sup>11</sup> Además, establece las condiciones habilitantes para el acceso a este derecho, las causales para denegar la información (efectos desfavorables en el secreto de las decisiones de las autoridades, defensa nacional o seguridad pública, entre otros), así como las reglas para su divulgación, lo que implica ponerla a disposición del público o que sean efectivamente accesibles.

Por otro lado, la Declaración de Río desarrolla uno de los principales antecedentes del Acuerdo de Escazú: el Principio 10, que regula el acceso a la IA y las obligaciones de los Estados. Si bien, en términos generales, la Declaración de Río no establece las obligaciones estatales concretas, a través de esta declaración por primera vez se destaca la relevancia que tienen la transparencia y el acceso a la IA para garantizar el derecho a la participación efectiva, así como el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos.<sup>12</sup>

Finalmente, desde que se inició el proceso de elaboración del Acuerdo de Escazú en el año 2012, el artículo 5 bajo comentario ha sufrido modificaciones significativas, tanto a nivel de estructura como de contenido. Este proceso tuvo dos etapas: i) reuniones preparatorias (2012-2014) y ii) las negociaciones en sentido estricto (2014-2018).

### 3. NUEVOS ESTÁNDARES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

El derecho al acceso a la información ambiental es uno de los aportes más significativos del Acuerdo de Escazú, pues recoge y sistematiza los avances de otros instrumentos

8 Unee, *Convenio sobre Acceso a la Información, Participación del Público en la toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente (Convención de Aarhus)*, adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, que entró en vigor en el año 2001.

9 ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

10 El Convenio de Aarhus fue adoptado el 25 de junio de 1998; es un tratado internacional que regula los derechos de participación ambiental; además, fija los estándares de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales.

11 Ver el artículo 2 del Convenio de Aarhus. Según este artículo, la IA debe de entenderse con base en los siguientes términos: i) el estado de los elementos del medio ambiente; ii) factores tales como, las sustancias, la energía, el ruido y las radiaciones, y las actividades o medidas, los acuerdos relativos al medio ambiente; iii) el estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos; así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones, que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, las actividades o medidas referidas anteriormente. Además, en los artículos 4 y 5 de este convenio se establecen las condiciones habilitantes para el acceso, las causales para denegarla y los estándares sobre su difusión.

12 Sin embargo, se trata de *soft law* y, aunque tiene relevancia jurídica, no es vinculante. C. Nava, "El acuerdo de París. Predominio del *soft law* en el régimen climático", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 2016, XLIX (147), 2016. Es decir que la Declaración de Río es referencial para los Estados. Por ello, los tratados como el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú adquieren especial relevancia, pues su carácter vinculante blindará las disposiciones de la Declaración de Río.

internacionales en materia ambiental, y les da un alcance mayor. No solo eso: establece verdaderas innovaciones en el contenido de este derecho, como la obligación de los Estados para facilitar y garantizar el acceso a la IA de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, al abarcar todas las aristas del acceso a la IA, el Acuerdo de Escazú contribuye a la consolidación de los sistemas de información ambiental, así como al fortalecimiento de capacidades gubernamentales para que las instituciones puedan generar, sistematizar y difundir la información ambiental. De esta manera, todos los actores podrán contar con las condiciones habilitantes necesarias para tomar decisiones informadas y participar en los asuntos ambientales, incluyendo a los actores que se encuentran en situación de vulnerabilidad, que tienen disposiciones preferenciales que buscan garantizar su acceso en igualdad de condiciones a la IA.

Otro de los aportes gravitantes del Acuerdo de Escazú es que establece un mecanismo de cumplimiento interno, independiente y autónomo, dirigido a promover la transparencia, fiscalizar las decisiones de la autoridad competente y garantizar el derecho de acceso a la IA en términos generales. Esto puede dar lugar a la creación de nuevos órganos de supervisión o “plantear formas ingeniosas sin la necesidad de la creación de nuevos espacios de gobierno o autoridades”.<sup>13</sup>

Por otro lado, los límites y las excepciones se expresan con mayor claridad en el Acuerdo de Escazú, recogiendo la evolución jurisprudencial de la Corte IDH sobre el acceso a información pública, en especial las reglas de ponderación entre el acceso a la IA y el interés público, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, al establecer un piso mínimo de excepciones, en aplicación del principio de progresividad, el Acuerdo de Escazú asegura que los más altos estándares en acceso a la IA se mantengan. Esto cobra mayor relevancia en América Latina, donde muchas decisiones ambientales se adoptan sin transparencia y la accesibilidad a la información no está garantizada, lo que dificulta la participación pública oportuna en asuntos ambientales.<sup>14</sup>

Por último, una de las innovaciones del Acuerdo de Escazú para el acceso a la IA es el establecimiento de principios de cumplimiento obligatorio para los Estados, como el de no regresión, máxima publicidad y pro persona. Si bien irradian a todos los derechos de acceso establecidos en el Acuerdo de Escazú, cobran especial importancia para los derechos de acceso a la IA, porque limitan severamente las excepciones al acceso y garantizan, en la práctica, un rol más tuitivo de este derecho por parte de los funcionarios públicos, no solo cuando diseñan y desarrollan políticas públicas, sino cuando interpretan y aplican las normas. Por ejemplo, el “principio de no regresión y de realización progresiva recibe por

13 C. Ipenza, “Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el Principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú”, *Lumen, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Femenina del Sagrado Corazón*, 2018, p. 174.

14 S. López-Cubillos et al., *The landmark Escazú Agreement: An opportunity to integrate democracy, human rights, and transboundary conservation*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2021, p. 7.

primera vez reconocimiento en un acuerdo ambiental vinculante”<sup>15</sup> lo que lo convierte en una herramienta indispensable para evitar que decisiones regulatorias y normativas disminuyan los alcances logrados por el Acuerdo de Escazú en el acceso a la información.

#### 4. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 5

El objetivo del artículo 5 del Acuerdo de Escazú es desarrollar el ámbito de incidencia del derecho de acceso a la IA, es decir, cuál es el contenido de este derecho, cuáles son las condiciones y excepciones para su ejercicio y, finalmente, cuál es el mecanismo de cumplimiento interno que contribuye a garantizarlo. De ahí que este artículo se centre en una de las dos obligaciones estatales sobre el acceso a IA: las solicitudes de acceso a información, es decir, aquellas obligaciones que surgen a instancia o pedido de parte. A su vez, el artículo 6 desarrolla la obligación relacionada con la generación y divulgación de IA, que regula acciones y actuaciones de oficio de los propios Estados.

Este artículo tiene la siguiente estructura: en el primer apartado regula la obligación de las partes de garantizar el derecho que tiene el público de acceder a la IA que está en su poder, así como los alcances de este derecho. Luego, en el segundo apartado, establece bajo qué causales se podrá denegar el acceso a la IA al público. En el tercero, desarrolla las condiciones para la entrega de la IA solicitada. Finalmente, en el cuarto establece las características del mecanismo de revisión independiente.

##### 4.1. Accesibilidad de la información ambiental

El derecho de acceso a la IA es un pilar del Acuerdo de Escazú pues su ejercicio garantiza la aplicación efectiva de otros derechos, como el de participación efectiva o acceso a la justicia ambiental. No solo eso: este derecho es un presupuesto para el cumplimiento de otros derechos humanos, ya que existe un “círculo virtuoso” entre el acceso a la información ambiental y el ejercicio de derechos humanos como la consulta previa a los pueblos indígenas, la alimentación, la salud, el agua, la vivienda, entre otros.<sup>16</sup> Como señalan Blasquesi y Canto da Silva, “para que la sociedad interactúe de manera efectiva, es necesario que el conocimiento reverbere, lo que será logrado con la información necesaria a nivel ambiental, en cuanto a lo que se puede o no se puede hacer”<sup>17</sup>.

De ahí que a través de los estándares en acceso a la información del Acuerdo de Escazú se promueve la democratización en materia ambiental de la región latinoamericana:

... la democracia es fundamental para que un gobierno alcance las metas ambientales, la noción de democracia se fundamenta en el derecho a la información como requisito previo para el ejercicio efectivo de los derechos a la participación

15 S. Guerra, “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A comparative study of the Aarhus Convention 1998, and the Escazú Agreement 2018”, *Revista Jurídica*, vol. 2, n°. 55, 2019, p. 19.

16 ONU, *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*, John H. Knox, Resolución A/HRC/22/43, del 24 de diciembre de 2012, párr. 42.

17 M. E. Blasquesi y T. Canto da Silva, *O direito de acesso à informação ambiental correta e imparcial como pressuposto do direito de participação popular consciente*, 2020.

política y acceso a la justicia, que completa el “tríptico” de los derechos procesales de la “democracia ambiental”.<sup>18</sup>

**Párrafo 5.1. El derecho de acceder a la información de acuerdo con el principio de máxima publicidad**

Esta disposición caracteriza al derecho de solicitar el acceso a la información como un deber de garantizar, es decir, en términos de una clara obligación de garantía, por la cual los Estados se encuentran obligados a adoptar y emprender todas aquellas medidas y acciones que resulten necesarias para posibilitar que las personas sujetas a su jurisdicción puedan ejercer y gozar de este derecho.<sup>19</sup> En congruencia con el marco normativo del SIDH, esta obligación implica que el derecho de acceso a la IA se asegure y garantice en la práctica, por lo que no es suficiente la sola adecuación legislativa o normativa.<sup>20</sup>

En segundo lugar, es una obligación que, conforme a las definiciones previstas en el artículo 2 del Acuerdo de Escazú, recae sobre información ambiental, es decir, sobre “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato” que sea “relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales”. La definición de lo que se entiende por información ambiental es bastante amplia y, como se puede advertir, incluye aquella sobre los recursos naturales. De ahí que la información sobre recursos naturales no renovables (por ejemplo, minerales, petróleo o gas natural) se encuentre incluida dentro del ámbito de aplicación del derecho de acceso a la IA.

En esa línea, es importante notar que el acceso a información no se refiere única y exclusivamente a aquella que proviene de impactos o daños ambientales, sino que en línea con los principios preventivo y precautorio asegura el acceso a información sobre “riesgos ambientales” y “los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud”. Así, el Acuerdo de Escazú busca que los ciudadanos cuenten con la mejor información posible para conocer, valorar y evaluar adecuada y anticipadamente los impactos y los riesgos ambientales de decisiones públicas y privadas, como planes de inversión en industrias extractivas.

Finalmente, este derecho incluye información relacionada con la protección y la gestión ambiental. Es decir, puede incluir los estudios de impacto ambiental, planes de compensación ambiental, planes de manejo, entre otros. También información sobre los mecanismos de conservación ambiental, como la gestión de las áreas naturales protegidas o parques nacionales.

Un tercer aspecto que regula esta disposición es el dominio de la información, vale decir, cuál es el alcance de este derecho sobre la posesión y propiedad de la información. El Acuerdo de Escazú es claro en delimitar el derecho de acceso con respecto a

18 Guerra, “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration”, *op. cit.*, p. 13

19 E. Ferrer Mac-Gregor y C. Pelayo, “La obligación de ‘respetar’ y ‘garantizar’ los derechos humanos a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana. Análisis del artículo 1º del Pacto de San José como fuente convencional del derecho procesal constitucional mexicano”, *Estudios Constitucionales*, año 10, n.º 2, p. 154.

20 C. Trinidad, *Pueblos Indígenas, ambiente y tributación*. Cooperación (en imprenta), 2022, p. 28.

información que está en poder, control o custodia del Estado. Es decir, es información sobre la que el Estado tiene una manifiesta posición de dominio.

Esto se ve reforzado por lo dispuesto en el numeral 12 del artículo 6 que establece:

... cada Parte adoptará las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, entre otros, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

Como se puede advertir, en principio, la información ambiental en dominio de entidades privadas no formaría parte del derecho de acceso, aunque los Estados sí tendrían la obligación de adoptar las medidas necesarias para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de este tipo de entidades. Este es un asunto relevante, pues hay un grave problema de asimetría en el acceso a la información concerniente a los riesgos y los posibles impactos ambientales de actividades empresariales, en especial, de las industrias extractivas. Como ha señalado la CIDH, “uno de los obstáculos más importantes que los individuos y comunidades deben enfrentar al intentar acceder a la justicia por violaciones de derechos humanos relacionados con empresas es la falta de información sobre sus [...] impactos, así como las opciones para obtener reparación”.<sup>21</sup>

Sin perjuicio de ello, el Acuerdo de Escazú no excluye a toda la información que está en dominio de entidades privadas del derecho de acceso, pues hay algunos supuestos específicos que sí se encuentran dentro del alcance de este derecho, conforme a lo dispuesto por el literal b) del artículo 2. Es el caso de la información correspondiente a organizaciones privadas que: i) perciben fondos o beneficios públicos directa o indirectamente, o ii) que desempeñen funciones y servicios públicos. No obstante, este derecho recae única y exclusivamente sobre la información referida a los fondos o beneficios públicos recibidos, o a las funciones y servicios públicos desempeñados. Por ejemplo, la información sobre beneficios tributarios en favor de bienes o servicios privados que tienen impactos ambientales.

Tampoco está excluida de este derecho la información de entidades privadas que se encuentra bajo dominio del Estado. Justamente, la Comisión Interamericana de derechos Humanos (CIDH) ha señalado que el derecho de acceso a la información comprende la que sea necesaria para el ejercicio o protección de los derechos humanos en el contexto de las industrias extractivas, aun cuando ello implique brindar información relativa a actividades de empresas privadas.<sup>22</sup> Sin embargo, se deben tener en cuenta los límites razonables de acceso a esta información, conforme a los supuestos previstos en el numeral 6 de este artículo, como evitar un riesgo para la vida, seguridad o salud de una persona física.

Ahora, ¿qué ocurre con la información que no está en poder, control o custodia del Estado, a pesar de tener la obligación legal de poseerla? Si bien el Acuerdo de Escazú

21 CIDH, *Acceso a la información, violencia contra las mujeres y la administración de justicia en las Américas*, párr. 115.

22 *Ibid.*, párr. 114.

no tiene una referencia expresa a este supuesto, en aplicación del principio pro persona quedaría igualmente comprendida bajo el alcance del derecho de acceso a la información ambiental que no estando en su dominio, el Estado está en obligación de poseer, controlar o custodiar. En este mismo sentido, la CIDH ha incluido entre los supuestos del derecho de acceso a la información pública, a la información que el Estado produce o que está obligado a producir y a la información que el Estado capta, y la que está obligado a recolectar en cumplimiento de sus funciones.<sup>23</sup>

Es importante poner de relieve el rol privilegiado que tiene el acceso a la IA en este acuerdo, ya que, en aplicación del principio de máxima publicidad, el Acuerdo de Escazú parte de la presunción de que “toda información es accesible” y que cualquier excepción a esta regla general debe ser mínima y encontrarse sujeta a restricciones.<sup>24</sup>

Esto quiere decir que la accesibilidad es una regla extensiva, mientras que las restricciones al derecho de acceso a la IA deben ser legales, taxativas, delimitadas a supuestos específicos y, en general, de aplicación excepcional. Asimismo, esta es una regla interpretativa: ante la duda, opera la máxima publicidad a través de la aplicación del principio pro persona.

### **Párrafo 5.2. Aspectos que comprende el ejercicio del derecho de acceso a la información**

Esta disposición desarrolla el contenido del derecho de acceso a la IA y lo delimita en tres exigencias concretas:

- Solicitar y recibir información de las autoridades competentes, sin mencionar interés ni justificar las razones de la solicitud: este derecho busca que la IA esté determinada por una regla universal de accesibilidad que proscriba la discriminación y la diferenciación entre las personas. No obstante, como se verá en el numeral 5.3, el Acuerdo de Escazú tiene un tratamiento preferencial para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad para los cuales la regla de acceso universal es insuficiente si no viene acompañada de políticas y prácticas afirmativas y proactivas que promuevan el acceso a la IA con pertinencia cultural, social y económica, y que impliquen ajustes de procedimiento individualizados adecuados al género y la edad. Este derecho no se agota con la presentación de la solicitud y, de ser el caso, con la recepción de la IA, sino que informa a todo el procedimiento administrativo que se inicia con ocasión de la solicitud y le exige la aplicación de ciertas garantías mínimas, como las siguientes: celeridad, cumplimiento irrestricto de los plazos, el deber de encauzar solicitudes erróneas con la autoridad competente en cuyo poder obra la IA, notificar adecuadamente los actos de la administración, transparencia, independencia, buena fe y una interpretación de las normas con base en los principios pro persona, progresividad y máxima publicidad.

23 *Ibid.*, párr. 16.

24 Corte IDH, 2006, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 90. Ver también el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el derecho de acceso a la información”.



- Ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra en poder o no de la autoridad competente: este derecho busca que los ciudadanos obtengan una respuesta, ya sea positiva o negativa, sobre el destino de su solicitud. Es decir, no se limita a ser notificado sobre si la información solicitada obra en poder o no de la autoridad competente, sino también si la IA se encuentra dentro de algunas de las causales de denegación previstas en los numerales 5.5. y 5.6. Cabe indicar que la respuesta de la autoridad competente deberá ser expedita, es decir, con celeridad y respetando escrupulosamente los plazos previstos por el artículo 5.11 y 5.13. Asimismo, en caso de no contar con la información, la autoridad competente está obligada a asumir la carga de la prueba y, por ende, debe motivar y justificar las razones por las cuales deniega el acceso a la IA solicitada. En esa línea, como ha señalado la Corte IDH, con base en el deber de motivación, las autoridades competentes “deben permitir conocer cuáles fueron los hechos, motivos y normas en que se basó [...] para tomar su decisión, a fin de descartar cualquier indicio de arbitrariedad”<sup>25</sup>
- Ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer este derecho: el derecho de acceso a la justicia tiene una relación dinámica con el derecho de acceso a la IA, pues este último comprende la obligación del Estado de informar adecuadamente a los ciudadanos sobre el derecho de contradicción que les asiste ante la negativa estatal en la entrega de información. Esto implica que la autoridad debe informar sobre el ejercicio de este derecho, las etapas del procedimiento, los órganos o funcionarios encargados de la apelación, los requisitos y los plazos del procedimiento. Todo esto en un marco de buena fe y considerando las circunstancias especiales de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

***Párrafo 5.3. Facilitación del acceso a la información ambiental en igualdad de condiciones***

Esta disposición representa una de las innovaciones del Acuerdo de Escazú en el acceso a la información pública, pues las reglas convencionales de accesibilidad no necesariamente atienden a las particularidades culturales, económicas, sociales y personas de los individuos o grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas con discapacidad, personas en situación de pobreza, ancianos, pueblos indígenas, entre otras.

Si bien la Declaración de Río, en el Principio 10, establece que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados” y que “toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas”, el Acuerdo de Escazú va un paso más allá y establece una disposición específica sobre las obligaciones diferenciales de los Estados con relación a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Es decir, existe un reconocimiento explícito en torno a la necesidad de eliminar las desigualdades que

<sup>25</sup> Corte IDH, Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela, Sentencia de 1 de julio de 2011, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 227, párr 118.

limitan el goce del derecho de acceso a la información. Esta disposición se alinea con la tendencia general del Acuerdo de Escazú de incluir activamente a quienes se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y la obligación de garantizar la igualdad de condiciones.<sup>26</sup>

Esta disposición establece que los Estados deben facilitar el acceso a la IA a los individuos o grupos en situación de vulnerabilidad, a través del establecimiento de procedimientos de atención que tomen en cuenta sus condiciones y especificidades. Estos procedimientos van desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información.

Si bien el Acuerdo de Escazú deja en potestad de los Estados la implementación de este mecanismo, es claro que lo que se busca es facilitar el acceso a la IA mediante el establecimiento de procedimientos *ad hoc*, especialmente diseñados para fomentar el acceso y la participación de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad en igualdad de condiciones. Por ejemplo, procedimientos que permitan la instrucción de las solicitudes en lenguas indígenas. O la presentación de solicitudes mediante medios diferentes a los escritos para personas con discapacidad visual.

En referencia a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, el Acuerdo de Escazú, en el literal e) del artículo 2, brinda una definición abierta, flexible y que puede variar dependiendo del contexto nacional, pues se refiere en general a las personas o grupos que encuentran “especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso”, ya sea por las circunstancias o las condiciones que se entiendan en el contexto nacional y conforme con sus obligaciones internacionales. Como se puede advertir, en esta disposición no se exige que las circunstancias de todas las personas sean idénticas.<sup>27</sup>

#### **Párrafo 5.4. Asistencia para la formulación de peticiones y obtener respuesta**

Al igual que el numeral anterior, esta disposición pone énfasis en la obligación de brindar asistencia a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad a fin de que formulen sus peticiones y reciban respuesta. Es decir, los Estados no solo están obligados a establecer procedimientos de atención, sino que tienen el deber de proveer asistencia especial durante toda la etapa de este procedimiento. Por ejemplo, proveer traductores a miembros de pueblos indígenas que necesiten formular sus peticiones con las autoridades públicas.

Justamente, esta norma hace especial referencia a los pueblos indígenas y grupos étnicos como grupos en situación de vulnerabilidad, y reconoce así las desigualdades históricas, así como las dificultades que estos pueblos han enfrentado para que sus derechos sean reconocidos y garantizados plenamente. De hecho, esta referencia no es gratuita, pues en congruencia con la jurisprudencia de la Corte IDH, este acuerdo no hace sino reconocer el derecho al medio ambiente como un derecho colectivo y la especial relación

26 E. Barritt, “Global values, transnational expression: From Aarhus to Escazú”, *TLI Think! Paper*, n.º 11, 2019, p. 11.

27 Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*. Aprobado mediante LC/TS.2021/221 el 6 de abril de 2022, p. 82.

**Tabla 1. Requisitos para restringir el acceso a la IA en el AC**

Requisito	Contenido
Todo régimen de excepciones deberá estar establecido en la legislación nacional	En aplicación de los principios pro persona y máxima publicidad, el régimen de excepciones debe estar recogido en una ley o una norma con rango de ley, no en normas de inferior jerarquía o disposiciones administrativas.
Las restricciones deben estar claramente definidas, reglamentadas y tipificadas previamente	Para ser aplicadas, las restricciones deben ser claras y específicas. No es posible denegar el acceso por restricciones genéricas o ambiguas. Asimismo, los motivos de denegación deben estar reglamentados, lo que significa que no es suficiente con que estén recogidos en una ley para ser oponibles al derecho de acceso a la IA. Asimismo, solo podrán ser exigibles las restricciones legales que estén previamente tipificadas a la fecha de presentación de la solicitud de acceso.
La aplicación de las excepciones debe ser una opción de última ratio, para lo cual deberá aplicar una prueba de interés público ponderando el interés de retener la información y el beneficio público de hacerla pública	Los Estados deben agotar las vías para cautelar el interés público que está detrás de las restricciones, a través de otras alternativas. Solo en su defecto, estas pueden ser aplicables. Esto implica en los Estados la obligación de justificar y motivar que la aplicación de las excepciones debe ser una opción de última ratio. Asimismo, en la aplicación de las restricciones, los Estados están en la obligación de ponderar las razones de retener la información y el beneficio público de hacerla pública. En ese sentido, los Estados deberán evaluar si las restricciones son idóneas, necesarias y proporcionales.
El régimen de excepciones deberá tomar en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos	Es clave que las restricciones legales previstas sean compatibles con las obligaciones internacionales en derechos humanos de los Estados parte.
Ante vacíos, lagunas o dudas deberá adoptar una decisión que favorezca el acceso a la información ambiental	Toda interpretación, conforme al principio pro persona, deberá favorecer al acceso pleno a la IA.
Está prohibido para los Estados establecer restricciones más allá de las previstas en su legislación nacional.	Con base en el principio de no regresión y progresividad, los Estados solo podrán realizar modificaciones a su régimen de excepciones para eliminar los supuestos y garantizar un alcance mayor del acceso a la IA a nivel interno. Cualquier modificación que incluya nuevos supuestos al régimen de excepciones contravendría el Acuerdo de Escazú.

Fuente: elaboración propia.

que existe entre este derecho y los derechos de los pueblos indígenas, como al territorio y la integridad física, cultural y espiritual.

En esa línea, esta disposición es fundamental porque posibilita que las comunidades y los pueblos indígenas cuenten con el apoyo de los Estados a través de herramientas adecuadas para tomar decisiones plenamente informadas, en especial, frente al

establecimiento de proyectos extractivos o de inversión en sus territorios, donde se pone de manifiesto una asimetría informativa gravitante entre estos pueblos y las empresas. Justamente, el Acuerdo de Escazú “puede contribuir a disminuir los conflictos socioambientales en nuestra región, pues fortalece la toma de decisiones informadas por parte de las personas y los grupos más vulnerables y excluidos”.<sup>28</sup>

De ahí que asegurar el acceso a la información sobre asuntos ambientales mejora la capacidad de los ciudadanos para asegurar la vigencia plena de sus derechos por parte de las entidades públicas o privadas.<sup>29</sup> Por ello, el establecimiento de mejores condiciones para el acceso a la información de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad representa un avance fundamental del Acuerdo de Escazú.

#### **4.2. Denegación del acceso a la información ambiental**

A partir de los numerales 5.5 al 5.10 del artículo 5, el Acuerdo de Escazú prevé supuestos en los que el acceso a la IA podrá ser denegado. Sin embargo, estas restricciones no quedan al arbitrio de los Estados, sino que deben cumplir con garantías mínimas (tabla 1).

##### **Párrafo 5.5. Forma de comunicación y justificación de la denegatoria de información**

Los Estados solo pueden denegar el acceso a IA si cuentan con legislación nacional que establezca un régimen de excepciones. Conforme con los principios del Acuerdo de Escazú, el término legislación equivale a ley o norma con rango de ley, por lo que las restricciones no pueden ser recogidas en normas de inferior jerarquía. Asimismo, estas restricciones no pueden ser determinadas discrecionalmente por los Estados, sino que deberán sujetarse conforme al numeral 5.7 con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Cabe mencionar que, ante la negativa de brindar información, los Estados deben dar “explicaciones suficientes sobre las normas jurídicas y las razones que sustentan tal decisión, demostrando que la decisión no fue discrecional o arbitraria, para que las personas puedan determinar si tal negativa cumple con los requisitos establecidos en la Convención Americana”.<sup>30</sup> Es decir, la denegatoria debe de estar debidamente fundamentada y los motivos claramente explicados por la autoridad competente a la cual se ha solicitado la información, de manera que permitan determinar si tal restricción es legal, necesaria, proporcional, con el fin de lograr un objetivo legítimo, y que respondan a un interés general en el marco de una sociedad democrática.<sup>31</sup>

28 L. Devia, “La democracia ambiental en riesgo. Del Acuerdo de Escazú a la Ley de Glaciares”, *Deconomi. Revista electrónica del Departamento de Derecho Económico y Empresarial*, año II, n.º 3, 2019, p. 18.

29 J. C. Gellers y C. Jeffords, *Toward Environmental Democracy? Procedural Environmental Rights and Environmental Justice, Global Environmental Politics*, vol. 18, 2018, p. 103.

30 CIDH, *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, OEA/Ser.L/V/II, 7 de marzo de 2011, párr. 55.

31 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 309, párr. 262.

### ***Párrafo 5.6. Régimen de excepciones***

Ante la falta de legislación nacional que establezca un régimen de excepciones, el Acuerdo de Escazú menciona una lista de excepciones que podrían ser utilizadas por los Estados. Esto no significa que los Estados que cuenten con un listado de excepciones, apliquen nuevos supuestos de estas, pues conforme a lo dispuesto por el numeral 7 del artículo 4 no se puede utilizar al Acuerdo de Escazú para limitar otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación nacional. Estos supuestos solo se aplican para los Estados sin regímenes internos de excepción, como una opción residual.

Estas excepciones son las siguientes:

- Cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.
- Cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción.
- Cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y concreto de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

En estos casos corresponde a los Estados probar, a través de las razones jurídicas y fácticas, que la solicitud de IA se encuentra dentro de uno de estos supuestos de excepción.

### ***Párrafo 5.7. Considerar las obligaciones en materia de derechos humanos en el establecimiento y la aplicación del régimen de excepciones***

El derecho de acceso a la IA se encuentra regulado en diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos.<sup>32</sup> Tal es el caso del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pidesc), que señala que toda persona tiene derecho a “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”, en el marco del derecho a la libertad de expresión. Sin embargo, este derecho puede estar sujeto a ciertas restricciones expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás y b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Por otro lado, la jurisprudencia del SIDH se ha pronunciado en relación con las limitaciones que implican vulneraciones al derecho de acceso a la información. En el Caso García y Familiares vs. Guatemala, la Corte IDH mencionó que una “violación del derecho de acceso a la información requiere la denegatoria de una solicitud concreta dirigida por

32 De acuerdo con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19).

las presuntas víctimas a las autoridades estatales para obtener dicha información”.<sup>33</sup> En adición a ello, en el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, este tribunal consideró que

... en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes.<sup>34</sup>

Es decir, el secreto de Estado o la confidencialidad de la información no son argumentos válidos para denegar el acceso a la información, afectando la debida diligencia de las actuaciones estatales.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), diferentes órganos internacionales y regionales han proporcionado orientaciones útiles sobre la aplicación de los regímenes de excepciones en el contexto de las obligaciones vinculadas con los derechos humanos y que se resumen en la tabla 2.<sup>35</sup>

**Tabla 2. Orientaciones para la aplicación de excepciones al derecho a la información**

a) Excepciones limitadas	Las partes solo deben imponer excepciones limitadas al derecho de información, según el principio de máxima publicidad.
b) Excepciones establecidas por ley	Las excepciones al derecho a la información deben estar expresamente establecidas por ley de antemano para que se garantice su aplicación de forma razonable y limitada, evitando la arbitrariedad.
c) Las excepciones deben ser claras y ajustarse a criterios de necesidad y proporcionalidad	La restricción de la libertad de información debe: i) propiciar la consecución del objetivo; ii) ser proporcional al interés que la justifica, y iii) interferir en la menor medida posible, en armonía con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
d) Las excepciones deben suponer un periodo razonable de aplicación	Las excepciones se deben aplicar durante un periodo limitado y razonable cuando pueda producirse el riesgo de daño relacionado con la divulgación. Una vez finalizado el periodo en que hay riesgo de daño, la información debe ponerse a disposición del público.

Fuente: Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación, cit.*, p. 85.

33 Corte IDH, Caso *García y Familiares vs. Guatemala*, Sentencia de 29 de noviembre de 2012, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 258, párr. 157.

34 Corte IDH, Caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, Sentencia de 25 de noviembre de 2003, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 101, párr. 180.

35 Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, op. cit.*, p. 85.

**Párrafo 5.8. Los motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y, por lo tanto, serán de interpretación restrictiva. La carga de la prueba recaerá en la autoridad competente**

Para ser aplicadas, las restricciones deben ser claras y específicas. No es posible denegar el acceso por restricciones recogidas en normas que tengan un carácter genérico o ambiguo. Asimismo, los motivos de denegación deben estar reglamentados, lo que significa que no es suficiente con que estén recogidos en una ley para ser oponibles al derecho de acceso a la IA.

Justamente, “uno de los factores que continúa favoreciendo la actuación discrecional a la hora de imponer restricciones al acceso a la información radica en la falta de claridad y precisión del régimen excepciones”.<sup>36</sup> De ahí que las excepciones deban ser claras y precisas, y encontrarse establecidas en la ley.<sup>37</sup>

En esa línea, el Estado tiene la carga de la prueba ante una denegatoria de brindar información, pues tiene que demostrar que la restricción impuesta está de acorde con el Acuerdo de Escazú y las normas internacionales sobre derechos humanos, como el SIDH. Ese ha sido el tenor de la Corte IDH en diversa jurisprudencia: “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información recaiga en el órgano al cual la información fue solicitada”.<sup>38</sup>

Precisamente, si la carga de la prueba recae en el Estado genera un marco de “seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información”,<sup>39</sup> pues es el Estado quien está en mejor posición de demostrar que su actuación no ha sido discrecional ni arbitraria.

**Párrafo 5.9. Aplicación de la prueba de interés público a través de un análisis de ponderación que tome en cuenta la idoneidad, necesidad y proporcionalidad**

Antes de denegar el acceso a la IA, los Estados tienen que realizar una prueba de interés público no solo para determinar cuál es el objetivo legítimo que está detrás de la restricción al acceso, sino a fin de demostrar que el acceso “constituye una amenaza de causar substancial perjuicio a ese objetivo y que el perjuicio al objetivo debe ser mayor que interés público en disponer de la información”.<sup>40</sup> Para este fin, el Acuerdo de Escazú establece que, en la prueba de interés público, el Estado debe ponderar entre el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Al respecto, la CIDH ha señalado que las limitaciones al acceso a la información tienen que ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público

36 CIDH, *Derecho a la información y a la seguridad nacional*, OEA/Ser.L/V/II, julio de 2020, párr. 6.

37 *Ibid.*, párr. 81.

38 Corte IDH, *Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam*, cit., párr. 262.

39 CIDH, *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, cit., párr. 13.

40 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, párr. 58.

imperativo. Asimismo, entre las opciones para alcanzar ese interés público imperativo se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido y la restricción debe: i) ser conducente para alcanzar su logro, ii) ser proporcional al interés que la justifica e iii) interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.<sup>41</sup>

Con relación a la aplicación de la proporcionalidad en las restricciones del derecho de acceso a la información, la CIDH ha establecido un examen para determinar si la restricción cumple con los estándares de la CADH:

- a. La restricción al derecho de acceso a la IA debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican.
- b. Debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo.
- c. Debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.<sup>42</sup>

### **Párrafo 5.10. Entrega de la información no exenta**

En este dispositivo se incorpora el principio de divisibilidad, dado que la autoridad competente debe examinar la información solicitada y, si parte de ella no contiene material exento, entonces debe suprimir este último y hacer público el resto de la información.<sup>43</sup> Este principio cobra especial relevancia en el contexto de información de seguridad nacional que podría estar clasificada bajo el propio régimen de excepciones correspondiente, pero que podría contener información ambiental susceptible de estar fuera del alcance de las restricciones.

En el año 2020, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo es que el derecho de acceso a la información se consolide como una herramienta que incremente los niveles de transparencia en la gestión pública, al tiempo que permite una efectiva lucha contra la corrupción y promueve la competencia abierta, las inversiones y el crecimiento económico.<sup>44</sup> Este instrumento señala lo siguiente:

En aquellas circunstancias en que la totalidad de la Información contenida en un Documento no esté exenta de divulgación de acuerdo con las excepciones enunciadas en el artículo 33, deberá hacerse una versión del documento que tache o cubra solamente las partes del Documento sujetas a la excepción. La Información no exenta deberá hacerse pública y ser entregada al solicitante.

El sujeto obligado deberá hacer constar en una nota en el Documento los motivos por los que se ha suprimido cierta Información.<sup>45</sup>

41 CIDH, *El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, cit., párrs. 53, 54.

42 *Ibid.*, párr. 54.

43 Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 87.

44 Eurososial, Asamblea General de la OEA aprueba Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, Región América Latina, 23 octubre de 2020.

45 OEA, Propuesta de ley modelo interamericana 2.0 sobre acceso a la información pública 2.0, OEA/



### 4.3. Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental

#### ***Párrafo 5.11. Entrega de la información ambiental en el formato requerido o, en su defecto, en el formato disponible***

Esta es una disposición clave porque busca asegurar, en la práctica, el derecho de acceso a la IA con una obligación específica a los Estados: la de entregar la IA en el formato requerido por el solicitante siempre que esté disponible. En su defecto, esta se entregará en el formato disponible.

Aun cuando el Acuerdo de Escazú pone énfasis en la disponibilidad del formato como el estándar normativo para determinar el contenido de la obligación estatal, esta obligación no se cumple con la sola verificación de que el formato requerido no se encuentra disponible, sino que entraña un verdadero deber para las autoridades nacionales de agotar todas las vías posibles para proporcionar la información en el formato requerido por el solicitante. Justamente, la obligación que tienen los Estados con relación al derecho de acceso a la IA es una garantía que, en congruencia con los mandatos del SIDH y la jurisprudencia de la Corte IDH, obliga al Estado a organizar todo el aparato del poder público para garantizar el pleno y efectivo goce y ejercicio de los derechos reconocidos.<sup>46</sup>

En esa línea, en aplicación de los principios de máxima publicidad y pro persona, corresponde al Estado asumir la carga de probar que adoptó todas las medidas necesarias para proporcionar la información en el formato requerido por el solicitante. De ahí que la regla de entregar la información en el formato disponible opere residualmente, cuando la entrega de la IA en el formato solicitado no fuera posible a pesar de que la autoridad adoptó las medidas necesarias para ello.

#### ***Párrafo 5.12. Máxima celeridad en la respuesta a una solicitud de información ambiental***

El Acuerdo de Escazú establece como plazo expreso para responder a la solicitud de acceso a IA 30 días hábiles. Este plazo empieza a contar desde la fecha de recepción de esta por la autoridad competente. Es decir, desde que los solicitantes ingresan, registran o presentan su solicitud ante la institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, conforme con el literal b) del artículo 2. De ahí que el plazo no se contabiliza desde que el funcionario público competente dentro de la institución pública tome conocimiento de la solicitud. Justamente, al atribuir la responsabilidad a las personas jurídicas competentes, el Acuerdo de Escazú quiere evitar que las dilaciones internas, como las provenientes de la excesiva burocracia, afecten la obligación de máxima celeridad para responder a las solicitudes de acceso a la IA.

Asimismo, conforme a los principios de no regresividad y progresividad y pro persona desarrollados, entre otros, por los numerales 7 y 8 del artículo 4, los Estados están

Ser. Q. CJI/doc.607/20, aprobada el 03 de marzo de 2020. [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_propuesta\\_ley\\_modelo\\_2.0.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_propuesta_ley_modelo_2.0.pdf).

46 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo, Serie C, No. 4, párr. 166.

obligados a responder las solicitudes de acceso a la IA en un plazo menor si así lo prevé expresamente su normativa interna. Es el caso del Perú que, conforme a su legislación nacional, está obligado a responder las solicitudes de acceso a la información pública en 12 días hábiles, contados con la prórroga excepcional de mediar las circunstancias pertinentes.<sup>47</sup>

Cabe indicar que con excepción de lo dispuesto en el numeral 5.13, el plazo menor a los 30 días hábiles fijado por las normas internas es inmodificable en aplicación del principio de no regresividad y progresividad. Solo puede ser modificado para fijar un plazo menor de respuesta a las solicitudes de acceso a IA.

***Párrafo 5.13. Requerimiento de tiempos adicionales por parte de la autoridad competente***

El Acuerdo de Escazú también prevé la posibilidad de que las autoridades competentes no puedan proporcionar la información ambiental en los tiempos previstos, ya sea por la complejidad, la dispersión o la localización de esta información. En ese sentido, este numeral permite que la autoridad pueda responder a las solicitudes en un mayor tiempo del previsto en el numeral 5.12, aunque en aplicación del principio de máxima publicidad, esta extensión debe operar de forma restrictiva y bajo reglas taxativas.

En ese sentido, conforme al Acuerdo de Escazú, la extensión del plazo de respuesta solo es aplicable ante circunstancias excepcionales y de conformidad con la legislación nacional.

Así, de no contar con una ley expresa que le permita extender el plazo para responder a estas solicitudes, los Estados se encuentran imposibilitados para responder a las solicitudes en un mayor tiempo al previsto en el numeral 5.12. Por otro lado, aun cuando la legislación nacional posibilite la extensión del plazo, el Estado debe probar que se encuentra ante circunstancias excepcionales que le impiden cumplir con los plazos de respuesta, justificando por escrito la extensión del plazo ante el solicitante. Esta justificación deberá ser notificada antes de la fecha de vencimiento del plazo.

Cabe indicar que el Acuerdo de Escazú establece un plazo máximo para que opere dicha extensión: 10 días hábiles. En tal sentido, conforme al principio pro persona, si la legislación nacional establece un plazo menor al del Acuerdo de Escazú prevalece este plazo menor, y si establece un plazo mayor prevalece el plazo de los 10 días.<sup>48</sup>

***4.3.4. Párrafo 5.14. Consecuencias de no cumplir con los plazos establecidos***

Esta disposición busca evitar la indefensión del solicitante ante la renuencia de la autoridad competente de responder a su solicitud dentro de los plazos previstos en los

47 La Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, establece en el artículo 11: "La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada".

48 Sobre este punto es importante notar la importancia que el AE le atribuye a la máxima celeridad en los plazos de prórroga. Mientras que el Convenio de Aarhus permite extensiones al plazo de respuesta por un plazo de dos meses, el Acuerdo de Escazú lo delimita en un plazo máximo de 10 días hábiles.

numerales 5.12 y 5.13. De esa manera, ante la falta de respuesta en los plazos anteriormente previstos, el solicitante se encuentra habilitado para impugnar y cuestionar la falta de respuesta estatal, ya sea ante las instancias administrativas o judiciales pertinentes.

Justamente, el derecho de impugnación está desarrollado por el numeral 2 del artículo 8 del Acuerdo de Escazú, pues uno de los supuestos de acceso a la justicia en temas ambientales es cualquier omisión relacionada con el acceso a la información.

Cabe indicar que esto no enerva la obligación de la autoridad pública de dar respuesta a los solicitantes incluso fuera de los plazos, pues esta obligación se mantiene.

***Párrafo 5.15. Encauzamiento o redireccionamiento de una solicitud errónea***

Esta norma busca garantizar el derecho al debido procedimiento administrativo de las solicitudes de acceso que se hubiesen presentado ante entidades estatales que no son competentes para evaluar, instruir y dar respuesta a dichas solicitudes, ya que no están obligadas a poseer dicha información.

De esa manera, este numeral establece dos obligaciones expresas a las entidades estatales que recibieron la solicitud: i) encauzar o redirigir la solicitud con la autoridad competente que sí posee la información, siempre que pueda determinarlo, y ii) comunicar e informar al solicitante sobre ello, con máxima celeridad.

Aun cuando el Acuerdo de Escazú no establece un plazo para esta comunicación, esta debería operar conforme al principio de oportunidad y al de máxima celeridad posible. Es decir, la autoridad que recibió la solicitud errónea deberá notificar al solicitante y, de ser el caso, a la autoridad competente, tan pronto tenga en conocimiento de que la información no está en su poder.<sup>49</sup>

***Párrafo 5.16. Informar dentro del plazo establecido en caso de que la información solicitada no exista o no haya sido aún generada***

Esta disposición regula los casos en los que la información solicitada no exista o no haya sido generada aún. Así, esta norma dispone que ante ambos casos se debe informar y comunicar al solicitante dentro de los plazos previstos en los numerales 5.12 y 5.13. En aplicación del principio de máxima publicidad, la autoridad competente deberá fundamentar por escrito esta situación.

Como vimos con ocasión del análisis del numeral 5.1, si bien el Acuerdo de Escazú no lo menciona expresamente, el derecho de acceso a la IA abarca la “información que una autoridad competente produce o está legalmente obligada a producir, o la que dicha autoridad recopila o está obligada a recopilar como parte de sus funciones y mandato”.<sup>50</sup> En tal sentido, no es suficiente con que la autoridad competente informe al solicitante sobre la inexistencia de la información, sino que debería fundamentar las razones por las que no produjo o recopiló dicha información, a pesar de encontrarse obligado a ello.

49 Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 89.

50 *Ibid.*, p. 80.

De lo contrario, cualquier autoridad competente podría eximirse de cumplir con proporcionar información ambiental por el solo hecho de no tener la información, con independencia de un estándar de debida diligencia para garantizar el ejercicio de este derecho.

***Párrafo 5.17. La información ambiental se entrega sin costo, salvo que requiera de su reproducción o envío***

En aplicación del principio de máxima publicidad, al acceso a la IA es libre y gratuito por regla general, salvo los costos de reproducción o envío. Sin embargo, el cobro de estos dos costos está supeditado a los siguientes requisitos: i) debe aplicarse conforme a los procedimientos establecidos por la autoridad competente, de ahí que si no existen estos procedimientos no pueda operar cualquier tipo de cobro; ii) debe darse a conocer por anticipado, a fin de garantizar la publicidad de la medida; iii) debe ser razonable, es decir, deben estar basados en una evaluación objetiva de los costos reales del mercado asociados con la reproducción y el envío de la información.<sup>51</sup>

Finalmente, el Acuerdo de Escazú faculta a los Estados a exceptuar el pago de estos costos si el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad, dado que los costos de reproducción o envío de la información pueden suponer una barrera para ejercer su derecho de acceso a la IA.

#### **4.4. Mecanismos de revisión independientes**

***Párrafo 5.18. Designación de órganos o instituciones imparciales, autónomos e independientes que promuevan la transparencia en el acceso a la información ambiental***

Esta disposición es una de las innovaciones del Acuerdo de Escazú, pues obliga a los Estados a implementar un mecanismo de cumplimiento interno con las potestades para promover la transparencia en el acceso a la IA, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el acceso a esta. Ni la Declaración de Río ni el Convenio de Aarhus establecen la creación de un mecanismo de revisión independiente específico para resguardar el derecho de acceso a la información.<sup>52</sup>

La peculiaridad de esta disposición es que se refiere a uno o más órganos imparciales, con autonomía e independencia. Salvo estas características que son obligatorias, el Acuerdo de Escazú da a los Estados gran flexibilidad para darle contenido a esta disposición.

Cabe indicar que esta norma es congruente con la jurisprudencia de la Corte IDH, en la que se ha puesto de relieve la importancia de mecanismos de revisión administrativa y judicial que evalúen las decisiones de los funcionarios públicos sobre el acceso a la información pública. Por ejemplo, en el caso de Claude Reyes y otros vs. Chile, señaló que

51 *Ibid.*, p. 90.

52 No obstante, el Convenio de Aarhus hace una referencia breve sobre esta materia en la parte de acceso a la justicia: "cuando el Código de procedimiento administrativo de una Parte imponga tal condición podrán interponer recurso ante un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad".

es indispensable “garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados”.<sup>53</sup>

Sobre los mecanismos de revisión independiente, en México, su Constitución actual reconoce a 33 órganos como autónomos y especializados que tienen la función de garantizar el derecho de acceso a la información. Previa a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2016,<sup>54</sup> existía el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), posterior a ello, cambió de denominación y actualmente se le conoce como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Este es un organismo constitucional y autónomo que desempeña el rol de “garante del cumplimiento de dos derechos fundamentales: el de acceso a la información pública y el de protección de datos personales”.<sup>55</sup> Centrándonos en el derecho al acceso a la información pública, el INAI garantiza que cualquier autoridad, persona física o entidad que “reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad te entregue la información pública que solicites”.<sup>56</sup>

Por otro lado, en Argentina se creó la Agencia de Acceso a la Información Pública (AAIP) con el fin de garantizar el derecho de acceso a esta información, así como la promoción de medidas de transparencia activa cuya misión radica en “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, [...] la transparencia en la gestión pública y una cultura respetuosa de la privacidad”. La creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública, presentada por la misma normativa como “un ente autárquico dotado de autonomía funcional [...] vinculado al ámbito del Poder Ejecutivo Nacional”,<sup>57</sup> tiene la función de brindar asesoramiento a la ciudadanía “sobre la tramitación de las solicitudes de información, coordinar el trabajo de los responsables de brindar la información, realizar capacitaciones e impulsar sanciones para aquellos funcionarios incumplidores”.<sup>58</sup>

Por otra parte, Uruguay cuenta con la Unidad de Acceso a la Información Pública para el Desarrollo del gobierno de Gestión electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (Agesic), creada por la Ley 18.381, de 17 de octubre de 2008, como órgano desconcentrado de la Agencia y dirigida por un Consejo Ejecutivo que es asistido por un Consejo Consultivo.

53 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 163.

54 Última reforma publicada: DOF-20-05-2021. [https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LF-TAIP\\_200521.pdf](https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LF-TAIP_200521.pdf).

55 Información obtenida de la página web oficial del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). <https://home.inai.org.mx/>.

56 *Idem*.

57 M. Basterra, “La Ley 27.275 de acceso a la información pública. Una deuda saldada”, *Revista de Derecho Público*, n.º 1, 2016, p. 21.

58 M. Giaccaglia y R. Díaz et al., *El derecho de acceso a la información pública en Argentina*, Mar del Plata, Universidad Fasto, 2017, p. 10.

En el caso de Perú, que no ha ratificado el Acuerdo de Escazú, ha implementado el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP), a través del Decreto Legislativo 1353, iniciando funciones en 2018. Este es un órgano autónomo resolutorio adscrito al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, cuyas funciones a nivel nacional consisten en resolver como última instancia de carácter administrativo las controversias referidas a la transparencia y al derecho al acceso a la información pública.

## 5. CONCLUSIONES

El Acuerdo de Escazú debe aplicarse como un instrumento sistemático. Cada uno de los artículos no debe interpretarse independientemente, pues existe una interdependencia entre los derechos que busca garantizar este tratado. Es fundamental destacar la importancia del acceso a la IA, pues este derecho es una condición habilitante para la participación efectiva y un pleno acceso a la justicia.<sup>59</sup> Así, los tres derechos de acceso se erigen en elementos indispensables e indisolubles para lograr la realización de otros derechos humanos.<sup>60</sup> Esto es fundamental porque la única forma de cumplir con el acceso a la información ambiental es mediante la implementación efectiva de estos tres derechos instrumentales de forma integrada y sistemática.<sup>61</sup>

En la misma línea de considerar al Acuerdo de Escazú como un conjunto de disposiciones interconectadas, los principios de no regresión y el de realización progresiva son claves para la efectividad de los derechos de acceso. Aquellos países que hayan ratificado y ratifiquen este instrumento solo podrán modificar su normativa ambiental para continuar mejorando los estándares vinculados a los derechos garantizados por el Acuerdo de Escazú.

Adicionalmente, el Acuerdo de Escazú reafirma lo señalado en el fuero internacional, tanto a nivel de acuerdos y declaraciones como de la Convención de Aarhus y la Declaración de Río. Respecto al primer tratado, fortalece los tres pilares establecidos por Aarhus y los dota de un contenido que se adecúa a las características de la región latinoamericana, como reconocer la importancia de generación de información para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Sobre todo, en una región donde los intereses comerciales en múltiples oportunidades se han priorizado sobre las necesidades de las comunidades locales e indígenas, estos compromisos son fundamentales.<sup>62</sup>

En esa línea, también sigue lo señalado en los pronunciamientos de representantes de organismos internacionales. Por ejemplo, lo señalado por el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racional de las sustancias y los desechos peligrosos como que se requiere “información

59 Esto sigue lo señalado por el preámbulo del Acuerdo Escazú que establece: “Destacando que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada”.

60 Cepal, *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, 2016, p. 23.

61 G. Médici, “El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *RCDA*, vol. IX, n.º 1, 2018, p. 6.

62 Barritt, “Global values, transnational expression: From Aarhus to Escazú”, *op. cit.*, p. 11.

pertinente, disponible, accesible y funcional de conformidad con el principio de la no discriminación, por lo que se debe asegurar que quienes pueden verse expuestos estén al tanto de su derecho a la información y comprendan su importancia”<sup>63</sup>

Con respecto a las condiciones para brindar la IA requerida, sería importante referirse a la interculturalidad, pues significaría respetar directamente las diversas culturas existentes en los países latinoamericanos. Por ejemplo, para el caso de los pueblos indígenas, la Corte IDH ha establecido que es necesario el consentimiento informado, en aquellos casos donde la consulta previa requiera del consentimiento de los pueblos, para que los derechos de los pueblos indígenas se garanticen efectiva y plenamente. La información brindada en este proceso debe adecuarse a las condiciones necesarias para su total comprensión.

Adicionalmente, respecto al tratamiento del Acuerdo de Escazú sobre los pueblos indígenas existe un aspecto por mejorar en la implementación nacional. En relación con el acceso a la IA, el Acuerdo de Escazú solo se refiere a los pueblos indígenas en un contexto de vulnerabilidad, aun cuando son actores que superan dicha etiqueta. De acuerdo con Stec y Jendroska, debido a que los pueblos indígenas a menudo están estrechamente vinculados a la tierra y los recursos naturales locales, pueden ser especialmente vulnerables al cambio ambiental, pero no se debe asumir su vulnerabilidad como una característica intrínseca y limitante para ejercer sus derechos con plenitud.<sup>64</sup> Ejes como el de la interculturalidad o sus labores propias de conservación pueden ser desarrollados por las normas nacionales, debido a la importante contribución que realizan los pueblos indígenas para la protección del medio ambiente.

También, el Acuerdo de Escazú puede ser el marco de soporte internacional para que se diversifiquen las herramientas de acceso a la IA y se utilicen nuevas tecnologías. Por ejemplo, la generación de documentos que faciliten la comprensión de la información recopilada por medio de drones o la interpretación objetiva de mapas elaborados por el Estado. En definitiva, los principios marco del Acuerdo de Escazú serían fundamentales para que el derecho de acceso a la IA sea pleno.

Finalmente, a pesar de que aún no todos los países que firmaron el Acuerdo de Escazú lo han ratificado, ha surgido una tendencia en materia de acceso a la IA a nivel regional. Desde el surgimiento de este tratado, los países en la región han empezado a actualizar sus normativas en materia de acceso a la información ambiental a través de la creación de tribunales o instituciones responsables de la fiscalización de este derecho. Por lo tanto, existe un impacto inmediato del Acuerdo de Escazú sobre la región de América Latina y sobre sus marcos regulatorios.

63 ONU, *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*, Baskut Tunçak, sobre el derecho a la información, A/HRC/30/40, 8 de julio de 2015, párr. 32.

64 S. Stec y J. Jendroska, “The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings”, *Journal of Environmental Law*, n.º 31, 2019, p. 542.

## **ARTÍCULO 6. GENERACIÓN Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL**

1. Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.
2. Las autoridades competentes procurarán, en la medida de lo posible, que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles, y que no existan restricciones para su reproducción o uso, de conformidad con la legislación nacional.
3. Cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros:
  - a) los textos de tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio ambiente;
  - b) los informes sobre el estado del medio ambiente;
  - c) el listado de las entidades públicas con competencia en materia ambiental y, cuando fuera posible, sus respectivas áreas de actuación;
  - d) el listado de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y localización;
  - e) información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos;
  - f) informes, estudios e información científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras;
  - g) fuentes relativas a cambio climático que contribuyan a fortalecer las capacidades nacionales en esta materia;
  - h) información de los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental, cuando corresponda, y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas;
  - i) un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregado por volumen, localización y año; e
  - j) información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales.

Cada Parte deberá garantizar que los sistemas de información ambiental se encuentren debidamente organizados, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados, cuando corresponda.
4. Cada Parte tomará medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de



materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente.

5. Cada Parte garantizará, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos toda la información relevante que se encuentre en su poder y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños. Cada Parte deberá desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles.
6. Con el objeto de facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad accedan a la información que particularmente les afecte, cada Parte procurará, cuando corresponda, que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y elaboren formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados.
7. Cada Parte hará sus mejores esfuerzos por publicar y difundir a intervalos regulares, que no superen los cinco años, un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, que podrá contener:
  - a) información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales, incluidos datos cuantitativos, cuando ello sea posible;
  - b) acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental;
  - c) avances en la implementación de los derechos de acceso; y
  - d) convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado. Dichos informes deberán redactarse de manera que sean de fácil comprensión y estar accesibles al público en diferentes formatos y ser difundidos a través de medios apropiados considerando las realidades culturales. Cada Parte podrá invitar al público a realizar aportes a estos informes.
8. Cada Parte alentará la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental que tengan en cuenta criterios y guías acordados nacional o internacionalmente e indicadores comunes, con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales. Las evaluaciones deberán contemplar la participación de los distintos actores.
9. Cada Parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional.
10. Cada Parte asegurará que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles.

11. Cada Parte establecerá y actualizará periódicamente sus sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental de conformidad con su normativa aplicable, procurando en todo momento que dicha gestión facilite el acceso a la información.
12. Cada Parte adoptará las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, entre otros, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.
13. Cada Parte incentivará, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, en particular de grandes empresas, que reflejen su desempeño social y ambiental.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH**

- CIDH, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Relatoria especial para la libertad de expresión, 2007.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.
- Corte IDH, Caso Furlan y familiares vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 246.
- Corte IDH, Caso I.V. vs. Bolivia, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C, No. 329.
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151.
- Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 172, parr. 133.
- Corte IDH, Caso Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C, No. 309. .

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

- Comisión Europea, Asunto T-545/11, Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 8 de octubre de 2013, Stichting Greenpeace Nederland and Pesticide Action Network Europe (PAN Europe).
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-123 de 2018.
- Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 20-12-IN/20, Colombia.
- Corte Suprema de Chile, Sentencia Rol 5888-2019.
- Juzgado Federal de Mar del Plata 2, Sentencia 58 de 2022 Godoy, Rubén Oscar c/ estado nacional s/amparo ambiental. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-argentina-stateless/2022/02/503e95d9-d0c1144753943.pdf>.
- TEDH, Caso de Guerra y otros v. Italia, 116/1996/735/932.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Colombia, Sentencia A.T. 2021-00126-01.

## Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, Santiago, Cepal, 2013.
- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2018.
- Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, mayo de 2015, LC/L.3987. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37952-documento-preliminar-instrumento-regional-acceso-la-informacion-la-participacion>.
- Cepal, Informe de la quinta reunión del comité de negociación del Acuerdo regional sobre el acceso a la información. La participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, Santiago, 21 a 25 de noviembre de 2016. <https://negociacionp10.cepal.org/5/sites/negociacionp105/files/c1700079.pdf>.
- OEA, Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública V2, 2022.
- ONU, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 999 U.N.T.S. 171, 23 de marzo de 1976.
- ONU, Asamblea General, *El futuro que seremos*. Documento final de la Conferencia de Río+20, 6 de diciembre de 2007, Doc.A/RES/62/68.
- Unec, Comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication, ACCC/C/2012/68, concerning compliance by the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland-C/68 EU&UK, EH for CC-41.
- Unec, *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)*, adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aarhus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf).
- Unec, *The Aarhus convention: An implementation guide*, Unec, 2000.

## Otros tratados internacionales de derechos humanos, derecho ambiental o comercial

- Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 1994.
- Convención para el Fortalecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical establecida por la Convención de 1949 entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica (Convención de Antigua), entrada en vigor el 27 de agosto de 2010, art. XVI.1.a)

## Leyes

- Decreto 19 de 2003, Ley de Idiomas Nacionales, Guatemala.
- Decreto 534, Ley de Acceso a la Información Pública, 2011, El Salvador.
- Decreto Legislativo 170, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2006, Honduras.
- Ley 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, Colombia.
- Ley 19300 de 1994, sobre bases generales del Medio Ambiente, Chile.
- Ley 27275 de 2016 sobre el derecho de acceso a la información pública, Argentina.
- Ley 3, Environmental Management Act, 2000, Trinidad y Tobago.
- Ley 99 de 1993, Ley General Ambiental, Colombia.
- Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2010, Bolivia.

## Referencias académicas

- Etemire, U., "Public Access to Environmental Information Held by Private Companies", *Environmental Law Review*, n.º 14, 2012, pp. 7-25. 10.1350/enlr.2012.14.1.142
- Gómez, N., *Colombia y el Acuerdo de Escazú*, Bogotá, Asociación Ambiente y Sociedad, 2018. <https://www.ambienteysociedad.org.co/colombia-y-el-acuerdo-de-escazu/>.

## Páginas web

- El Tiempo, “¿Qué es lo que pasa en Hidroituango? Este es el abecé de la emergencia”, *El Tiempo*, 31 de mayo de 2018. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/esto-es-lo-que-ha-pasado-en-hidroituango-por-obstruccion-de-tunel-215818>.
- Global Reporting Initiative. <https://www.globalreporting.org>.
- Ionova, A., “Deadly Anniversary: Rio Doce, Brazil’s worst environmental disaster, 5 years on”, *Mongabay*, 17 de noviembre de 2020. <https://news.mongabay.com/2020/11/deadly-anniversary-rio-doce-brazils-worst-environmental-disaster-5-years-on/>.
- ONU, “Brazil: UN experts call for probe into deadly dam collapse”, *Press Release*. <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2019/01/brazil-un-experts-call-probe-deadly-dam-collapse?LangID=E&NewsID=24128>.
- Portafolio verde, *Todo sobre un informe de sostenibilidad*, 4 de enero de 2021. <https://www.portafolioverde.com/noticias/informe-de-sostenibilidad-corporativo-todo-lo-que-debes-saber/>.
- Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). *Conceptos, Definiciones e Instrumentos de la Información Ambiental de Colombia*, t. 1, 2002. [http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/003592/TOMO1\\_CONCEPTOS.pdf](http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/003592/TOMO1_CONCEPTOS.pdf).

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	190
1.1. Definición y tratamiento de la obligación de generación y divulgación de información ambiental a nivel internacional.....	191
<b>2. Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental</b> .....	193
2.1. Artículo 6.1. Obligación de generar y difundir la información ambiental .....	193
2.2. Artículo 6.2. Accesibilidad de la información ambiental .....	196
2.3. Artículo 6.3. Obligación de contar con sistemas de información ambiental .....	198
2.4. Artículo 6.4. Registro de emisiones y de transferencia de contaminantes .....	200
2.5. Artículo 6.5. Acceso a la información en circunstancias de amenaza inminente y sistema de alertas tempranas.....	202
2.6. Artículo 6.6. Obligación de divulgar la información ambiental en diversos idiomas y formatos alternativos.....	204
2.7. Artículo 6.7. Informe nacional del ambiente .....	206
2.8. Artículo 6.8. Evaluaciones independientes de desempeño ambiental .....	208
2.9. Artículo 6.9. Acceso a la información de concesiones, contratos, convenios y autorizaciones .....	208
2.10. Artículo 6.10. Información ambiental para los consumidores.....	210
2.11. Artículo 6.11. Gestión documental en materia ambiental.....	211
2.12. Artículo 6.12. Información ambiental en manos de privados .....	211
2.13. Artículo 6.13. Informes de sostenibilidad.....	213
<b>3. Conclusiones</b> .....	213

## 1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es hacer una breve descripción de los elementos clave de las disposiciones del artículo 6 que aporten a una amplia interpretación de cada una, además de identificar buenas prácticas existentes en la región para algunas de estas disposiciones.

En el artículo 6 se establecen obligaciones de *generación y divulgación de información ambiental* que contienen valiosos estándares para la región. El artículo 6 contiene estándares enfocados en las diversas etapas del derecho al acceso a la información, incluyendo la generación de esta; las características que debe tener para ser accesible; la difusión por medio de sistemas de información ambiental, incluyendo de manera innovadora la creación de registros de transferencia de emisiones y contaminantes, y la gestión de la información.

El artículo 6 incluye estándares en materia de acceso y accesibilidad de la información, incluyendo estándares específicos para comunidades o personas en situación de vulnerabilidad. Merecen especial atención las obligaciones relacionadas con el acceso a la información ambiental en situaciones de riesgo para la salud pública o el medio ambiente, y las obligaciones encaminadas al acceso a la información ambiental en manos de privados, una disposición realmente innovadora y que llena un vacío importante para fortalecer el acceso a la información ambiental en manos de privados.

Lamentablemente, muchas de estas obligaciones fueron atadas a cláusulas que le restan fuerza a su implementación, por ejemplo, en “la medida de los recursos disponibles” o “en la medida de lo posible”. Sin embargo, los estándares adoptados en el artículo 6 reflejan el objetivo de las partes durante la negociación del Acuerdo de Escazú de establecer un tratado que progresivamente contribuya a una mejor implementación de la democracia ambiental en el continente.

### **1.1. Definición y tratamiento de la obligación de generación y divulgación de información ambiental a nivel internacional**

El derecho de acceso a la información ambiental es un derecho humano esencial para que las personas puedan conocer lo que está pasando con su entorno y una precondition para que haya una participación efectiva en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.<sup>1</sup>

Se ha entendido que el derecho de acceso a la información ambiental incluye dos elementos: la obligación de generación de información sobre el estado del ambiente y el derecho de las personas a acceder a dicha información, lo que a su vez conlleva la obligación del Estado de proveer la información a todas las personas de manera fácil y accesible.<sup>2</sup>

El derecho a acceder a la información en poder del Estado tiene sus raíces en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se repite en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

19.2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda

1 N. Gómez, *Colombia y el Acuerdo de Escazú*, Bogotá, Asociación Ambiente y Sociedad, 2018.

2 Cepal, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, Santiago, Cepal, 2013, p. 22.

índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.<sup>3</sup>

La jurisprudencia interamericana se ha referido ampliamente a la obligación de generar y difundir información en el marco del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Específicamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha reconocido que los Estados parte de la CADH tienen una obligación de transparencia activa, la cual impone la obligación al Estado de suministrar información de oficio que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, como lo puede ser la participación, el derecho a la vida, la integridad personal y la salud.<sup>4</sup>

En materia de acceso a la información ambiental, la Corte IDH reconoció, en el Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, el acceso a la información ambiental como una calificación para tener una participación significativa y ejercer el control social. Allí, el Estado chileno fue responsable de la violación del artículo 13 de la Convención Americana, porque el comité de inversión extranjera de Chile negó la información sobre un proyecto de deforestación que probablemente sería perjudicial para el medio ambiente.<sup>5</sup> En su decisión, la Corte admitió que los demandantes solicitaron la información debido a su preocupación sobre las afectaciones en el bosque nativo en el sur del país y para medir los impactos que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente.<sup>6</sup>

Además, en el año 2017, la Corte específicamente extendió la obligación de transparencia activa al acceso a la información ambiental. En la Opinión Consultiva OC-23 de 2017, en la que se clarificó el alcance del derecho al medio ambiente sano en el sistema interamericano de derechos humanos, estableció la Corte que la obligación de transparencia activa que tienen los Estados bajo la Convención Americana requiere que de manera oficiosa suministren a las personas la información necesaria sobre el estado del ambiente que permita garantizar los derechos de la CADH.<sup>7</sup>

La Corte menciona como ejemplos de dicha información: “información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información.”<sup>8</sup> Estas categorías de información ambiental, entre otras, están contenidas en el artículo 6 del Acuerdo de Escazú, y demuestran la importancia del Acuerdo para implementar las obligaciones en materia de derechos humanos que ya tenían los países de la región.

3 ONU, Pacto de Derechos Civiles y Políticos, 999 U.N.T.S. 171, 23 de marzo de 1976.

4 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia, párr. 221. También *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 246, párr. 294; *Caso I.V. vs. Bolivia*, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Serie C, No. 329, párrs. 156 y 163.

5 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151.

6 *Ibid*, párr. 99.

7 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, cit., párrs. 221-223.

8 *Idem*.

## 2. ARTÍCULO 6: GENERACIÓN Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL

### 2.1. Artículo 6.1. Obligación de generar y difundir la información ambiental

El artículo 6.1 comienza por enunciar la obligación de generar, recopilar, poner a disposición y difundir la información ambiental por parte de las autoridades competentes de los Estados parte del Acuerdo de Escazú. La redacción de esta obligación, que condiciona su cumplimiento a “en la medida de los recursos disponibles”, la hace una obligación débil como se comentaba en la introducción de este capítulo. El artículo utiliza, además, el calificativo de “relevante para sus funciones” en relación con la información ambiental que deben generar y difundir las autoridades competentes, por lo que se deduce serán las leyes nacionales o la jurisprudencia las que definirán qué tipo de información ambiental debe generar y difundir cada entidad.<sup>9</sup>

El artículo establece que la generación y divulgación de la información ambiental se debe hacer de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. Estos criterios buscan que la generación y divulgación de la información sea efectiva y que, además, las autoridades consideren las barreras en materia de acceso a la información, especialmente de los grupos en situación de vulnerabilidad, en concordancia con el artículo 4.5 de las obligaciones generales, y establezcan medidas para asegurar que la información sea accesible y comprensible. Esta obligación se enmarca en un contexto de transparencia activa en el cual los Estados se comprometen a generar y poner a disposición del público la información ambiental. La mayoría de leyes de acceso a la información ambiental en la región ya contienen este tipo de cláusulas de transparencia activa.<sup>10</sup>

Una vez la información es generada y difundida, el artículo compromete a las partes a actualizarla de manera periódica. Este elemento busca garantizar que haya continuidad en el acceso a la información y que esta sea relevante.

La jurisprudencia interamericana ha reconocido la obligación de generar y difundir la información ambiental bajo el concepto de la obligación de transparencia activa, que es uno de los elementos del derecho de acceso a la información. La Corte IDH, que en la sentencia de Claude Reyes ya se había pronunciado sobre la obligación del Estado de suministrar la información,<sup>11</sup> extendió dicha obligación de transparencia activa al acceso a la información ambiental en la Opinión Consultiva 23 de 2017. En esa oportunidad expresó la Corte:

9 Por ejemplo, en Colombia la Ley 99 de 1993, que creó el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental, establece que el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) debe generar y difundir la información sobre hidrología, hidrogeología, meteorología, geografía básica sobre aspectos biofísicos, geomorfología, suelos y cobertura vegetal (ver art. 17, Ley 99 de 1993).

10 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2018, p. 57.

11 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit., párr. 77.

En este sentido, la obligación del Estado de suministrar información de oficio, conocida como la “obligación de transparencia activa”, impone el deber a los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos, lo cual es particularmente relevante en materia del derecho a la vida, integridad personal y salud. Asimismo, este Tribunal ha indicado que la obligación de transparencia activa en estos supuestos, impone a los Estados la obligación de suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa. Dicha información debe ser completa, comprensible, brindarse en un lenguaje accesible, encontrarse actualizada y brindarse de forma que sea efectiva para los distintos sectores de la población.

En la OC-23 de 2017 la Corte IDH reconoce el proceso que en ese momento se estaba dando en la región y que dio origen al acuerdo de Escazú como una medida positiva para garantizar el acceso a la información ambiental.<sup>12</sup> Así mismo, las características que establece la Corte con respecto a la manera en que debe ser difundida la información –dícese de manera completa, comprensible, accesible, actualizada y que sea efectiva– concuerdan con los criterios que ya para ese momento habían sido incluidos en lo que luego se convertiría en el artículo 6.1 del Acuerdo de Escazú.<sup>13</sup> Además, en esa decisión la Corte hizo referencia a cómo las obligaciones de preparar, difundir, distribuir y publicar información ambiental actualizada hacen parte de varios tratados internacionales.<sup>14</sup>

La obligación de generar y difundir información ambiental también ha sido interpretada en la jurisprudencia de los países de la región como parte del derecho de acceso a la información en materia ambiental. En 2019, la Corte Suprema de Chile falló en contra del Ministerio de Medio Ambiente por haber incumplido su obligación de “generar y recopilar la información técnica y científica precisa para la prevención de la contaminación y la calidad ambiental” incluida en el artículo 70 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.<sup>15</sup> En ese caso, la Corte establece que dicha obligación habría podido prevenir la contaminación y evitar el deterioro de la calidad ambiental de una comunidad, ya que al crear la información el Ministerio habría podido estudiar la grave contaminación atmosférica de la zona y tomar las acciones necesarias para salvaguardar los derechos de la población.<sup>16</sup>

12 *Ibid.*, párr. 218.

13 Durante el año 2016, el comité de negociación del Acuerdo de Escazú negoció el artículo 6 sobre generación y difusión de información ambiental. Ver Cepal, Informe de la quinta reunión del comité de negociación del Acuerdo regional sobre el acceso a la información. La participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, Santiago, 21 a 25 de noviembre de 2016.

14 Véase por ejemplo, Convemar, artículo 244.1; Convención para el Fortalecimiento de la Comisión Interamericana del Atún Tropical establecida por la Convención de 1949 entre los Estados Unidos de América y la República de Costa Rica (Convención de Antigua), entrada en vigor el 27 de agosto de 2010, art. XVI.1.a); Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, entrada en vigor el 1 de enero de 1994, artículo 4, y artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas, adoptados por la Comisión de Derecho Internacional en 2001 y anexados a la Resolución de la Asamblea General de la ONU, G.A.Res. 62/68 de 6 de diciembre de 2007, Doc. ONU A/RES/62/68, artículo 13.

15 Gobierno de Chile, Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19300).

16 Corte Suprema de Chile, Sentencia Rol 5888-2019.



Más recientemente, en febrero de 2022, el juzgado federal del Mar del Plata en Argentina ordenó la suspensión de un proyecto de exploración de petróleo por cuanto en el proceso administrativo “las autoridades competentes no habrían cumplido con el estándar de ‘máxima publicidad’, que las obliga en la medida de los recursos disponibles, a poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible (art. 6.1 del Acuerdo de Escazú)”. En el caso, el juez encontró que a pesar de que las autoridades alegaban que el proceso de aprobación de la licencia ambiental había sido público y con libre acceso, no realizaron acciones proactivas para poner en conocimiento de la comunidad este proyecto que pretendía extraer petróleo en las costas de mar de La Plata. Además, en la aprobación final de la licencia no se difundieron informes técnicos importantes ni se explicaron las razones para desestimar las observaciones de las asociaciones pesqueras que estaban participando del proceso.<sup>17</sup>

Como se ha descrito hasta ahora, el inciso 1 del artículo 6 establece una obligación de generar y difundir información ambiental. Este estándar difiere del modelo del Convenio de Aarhus donde el estándar incluido establece la obligación de recolectar y difundir información ambiental (contenida en el artículo 5.1 de dicha Convención). A pesar de esta diferencia, tanto el Acuerdo de Escazú como el Convenio de Aarhus establecen que dichas obligaciones (en un caso recolectar y difundir y en otro generar y difundir) se predicen de la información ambiental relevante para las funciones de las autoridades competentes.

El comité de cumplimiento de la Convención de Aarhus ha interpretado el significado de información relevante para sus funciones, y dicha interpretación puede dar una luz acerca de cómo puede ser implementada esta obligación bajo el Acuerdo de Escazú. En el caso del Convenio de Aarhus, la información relevante para sus funciones ha sido interpretada por el comité en el entendido de que la autoridad competente para desarrollar planes, políticas, estrategias o proyectos en una materia debe tener en su poder toda la información relevante sobre dicha materia.<sup>18</sup>

Con relación a la generación y divulgación de la información ambiental el artículo también incluye la provisión de que las partes deberán alentar el desagregar y descentralizar la información ambiental a nivel subnacional y local. La redacción de esta cláusula es nuevamente débil ya que utiliza el verbo alentar, sin embargo, contribuye al objetivo de que la información no se concentre en solo en algunas entidades, o algunas entidades territoriales, como generalmente ocurre en la región, sino que se favorezca la generación y divulgación de la información ambiental en las diversas entidades del Estado y en todos los niveles territoriales.

Por último, el artículo incluye la obligación de que las partes fortalezcan la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado. En este caso, la coordinación se daría

17 Juzgado Federal de Mar del Plata 2, Sentencia 58 de 2022, Godoy, Ruben Oscar c/ Estado nacional s/amparo ambiental.

18 Unece, Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication, ACCC/C/2012/68, concerning compliance by the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland-C/68 EU&UK, EH for CC-41.

entre las diferentes autoridades competentes, como se establece al inicio del artículo, para generar y difundir la información ambiental. Esta obligación debe ser vista en el marco de uno de los objetivos del Acuerdo de Escazú, como es el fortalecimiento de capacidades contenido en el artículo 10 del Acuerdo.

Además, esta obligación de coordinación cobra especial importancia cuando se relaciona con el área de la consolidación de sistemas de información ambiental (art. 7.3) y de estadísticas ambientales. Las estadísticas ambientales contribuyen a que los ciudadanos tengan un panorama más completo y que den cuenta de los cambios en el estado del ambiente, y a la adopción sustentada de políticas públicas en materia ambiental.<sup>19</sup> Fortalecer la coordinación entre las entidades responsables de generar y divulgar la información es una precondition para la puesta en marcha de los sistemas de información ambiental y la consolidación de información estadística ambiental.

El artículo 6.1 y su obligación de generar y difundir la información ambiental desarrolla el principio de transparencia activa en el Acuerdo de Escazú. El estándar contenido en este artículo va más allá de lo que había sido propuesto en el Convenio de Aarhus al establecer la obligación en cabeza de las autoridades competentes de generar la información ambiental, a la par de las obligaciones de recopilar la información que ya existe, ponerla a disposición del público y difundirla. La redacción del artículo ata su implementación a los recursos disponibles, lo que disminuye su fuerza. Sin embargo, y teniendo en cuenta que el Acuerdo de Escazú incluye dentro de sus pilares el fortalecimiento de capacidades y la cooperación, es un estándar importante para asegurar que progresivamente haya una mejor implementación de la obligación de transparencia activa por parte de los Estados parte del Acuerdo.

## 2.2. Artículo 6.2. Accesibilidad de la información ambiental

El inciso 2 del artículo 6 del Acuerdo de Escazú establece condiciones en materia de accesibilidad de la información ambiental. El inciso obliga a las autoridades competentes, es decir, a las autoridades que según el inciso primero del artículo tienen la obligación de generar y difundir la información ambiental, a que en la medida de lo posible procuren que la información sea reutilizable, procesable y esté en formatos accesibles sin restricciones para su uso.

De acuerdo con la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, la cual fue un insumo importante en la negociación del Acuerdo de Escazú, la reutilización permite que la información pueda ser compartida por el mayor número de personas utilizando la mayor cantidad de medios de difusión disponibles.<sup>20</sup> En relación con la característica de que la información sea procesable y esté en formatos accesibles, estos conceptos también vienen de la ley modelo interamericana y están presentes en

19 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 58.

20 OEA, *Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública*, artículo 5.2, nota al pie de página.

diversas legislaciones de la región.<sup>21</sup> Los formatos procesables permiten que las personas puedan procesar la información y utilizarla de diversas maneras sin restricción, permitiendo una mayor accesibilidad de esta.

El concepto de información procesable debe ser analizado en relación con el concepto de datos abiertos que se incluye en el artículo 4.9 del Acuerdo de Escazú. En dicho artículo las partes se comprometen a alentar el uso de nuevas tecnologías, como el uso de datos abiertos, en la implementación del Acuerdo. Por “datos abiertos” la ley modelo interamericana entiende aquellos en formato libre y sin restricciones, que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos, para que la ciudadanía pueda utilizarlos para diversos fines.<sup>22</sup>

Además, el artículo plantea que la información no debe tener restricciones para su uso. Este concepto busca que la implementación del Acuerdo de Escazú contribuya a solucionar un problema persistente en el acceso a la información en la región como es la imposibilidad de usar la información pública. El acuerdo plantea que no es solo importante que las personas puedan acceder a la información pública ambiental, sino también que esta se difunda en formatos accesibles que no tenga ningún tipo de restricción en cuanto a la repudiación o el uso que se le pudiera dar. Finalmente, el artículo incorpora la redacción de conformidad con la legislación nacional, la cual se deduce aplica a todo el inciso y, por ende, plantea que la implementación de estos estándares de accesibilidad no solo se hará en la medida de lo posible, sino que también depende de los estándares que sobre cada tema haya adoptado la legislación nacional.

Para concluir este apartado, se mencionan algunas buenas prácticas existentes en la región. Como la mayoría de estándares contenidos en el Acuerdo de Escazú, el inciso 2 sobre accesibilidad de la información ambiental fue construido con base en los estándares que ya contenían diversas leyes de acceso a la información de los países de la región. En el caso de Colombia, la Ley 1712 de 2014 incluye el principio de calidad en la sección sobre principios rectores del acceso a la información.<sup>23</sup> Así como lo plantea Escazú, dicho principio contenido en la legislación colombiana recoge los conceptos de información reutilizable, procesable y en formatos accesibles, además de varias otras características. Este estándar de accesibilidad también hace parte de la legislación de El Salvador, aunque en una noción más general en la cual solo se hace referencia a la obligación de que la publicación de la información debe hacerse de manera que facilite su uso y comprensión.<sup>24</sup>

### **2.2.1. Aportes jurisprudenciales del sistema interamericano, Convención de Aarhus y países de la región**

En la jurisprudencia del sistema interamericano se ha reconocido el concepto de accesibilidad de la información en relación con el principio de máxima divulgación. Dijo la

21 Bolivia, Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2010, artículos 4 y 6; Colombia, Ley 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, 2014, artículo 3; El Salvador, Decreto 534, Ley de Acceso a la Información Pública, 2011, artículos 4 y 10; y Trinidad y Tobago, Ley 3, Environmental Management Act, 2000, artículo 17(2).

22 OEA, Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública, cit., artículo 5.2.

23 Gobierno de Colombia, Ley 1712 de 2014 sobre acceso a la información pública.

24 El Salvador, Decreto 534, Ley de Acceso a la Información Pública, 2011, artículo 10.

Corte IDH en el caso *Claude Reyes vs. Chile*: “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”.<sup>25</sup> Bajo esta interpretación, la obligación contenida en el inciso 6.2 del Acuerdo de Escazú de que la información esté disponible en formatos accesibles, desarrolla el principio de máxima publicidad contenido en el artículo 3 del mismo Acuerdo.

### **2.2.2. Reflexiones sobre el estado del arte (brechas y avances) en la región y sugerencias**

Durante las negociaciones del Acuerdo de Escazú el público puso de presente a las partes en la mesa de negociación que una de las graves dificultades a las que se enfrenta la ciudadanía en materia de información ambiental es el hecho de que esta se entregue en formatos poco accesibles, que no permiten que la información sea utilizada de manera efectiva. Por lo tanto, fue un verdadero avance que construyendo en las bases que ha sentado la ley modelo interamericana en la región, el Acuerdo de Escazú pudiera incluir estándares para hacer la información reutilizable, procesable y garantizar que se entregue en formatos accesibles. Esto, además, en conjunción con las obligaciones generales del Acuerdo donde se promueve la implementación de nuevas tecnologías como los datos abiertos.

### **2.3. Artículo 6.3. Obligación de contar con sistemas de información ambiental**

En este artículo se introduce la obligación de contar con sistemas de información ambiental que pueden ser más de uno. Un sistema de información ambiental en general tiene como función recolectar, almacenar, procesar, transmitir y difundir la información sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país.<sup>26</sup> Antes de que se empezaran a crear los sistemas de información ambiental en el mundo, esta solía estar dispersa entre varias autoridades públicas y entidades privadas, lo que dificultaba que la información pudiera ser clasificada y, aún más importante, utilizada, para la toma de decisiones.

El artículo 6.3 del Acuerdo de Escazú también introduce la obligación de actualizar dichos sistemas de información, y una lista indicativa y no obligatoria con diez tipos de información ambiental que pueden ser incluidos en los sistemas de información. No se mencionarán aquí todas las diferentes categorías de información que el artículo 6.3 del Acuerdo de Escazú contiene en su lista enunciativa y que pueden hacer parte de los sistemas de información ambiental. Pero se destaca información muy relevante para hacer frente a las problemáticas ambientales actuales como listados de zonas contaminadas por tipo de contaminante y localización (d), un listado estimado de residuos por tipo; información relativa al cambio climático (g), e información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales (j).

25 Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, cit.

26 Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC). *Conceptos, Definiciones e Instrumentos de la Información Ambiental de Colombia*, 2002, t. 1, p. 39.

Finalmente, se establece que las partes se obligan a garantizar que dichos sistemas de información ambiental se encuentren organizados, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles en forma progresiva por medios informáticos. Este aparte del artículo debe ser analizado en relación con el artículo 6.2, en el que se incluye la obligación de disponer la información en formatos accesibles, y en relación con las obligaciones generales del acuerdo (art. 4) donde se alienta el uso de nuevas tecnologías de la información, y, además, se especifica que los medios electrónicos serán utilizados, pero de manera que no generen una restricción para el público.

El artículo 6.3 propende por que los sistemas de información ambiental progresivamente se difundan en medios informáticos, y la práctica nos dice que la realidad en la región respalda ese desarrollo con numerosos países poniendo a disposición del público sistemas de información en línea. Sin embargo, cuando se analiza este artículo en conjunción con el artículo 4.4 se entiende que la obligación de tener sistemas de información ambiental no solo se cumple con la creación de páginas web, y que la accesibilidad de la información y las restricciones que viven poblaciones que no cuenten con ese acceso son una prioridad para el Acuerdo de Escazú.

### **2.3.1. Buenas prácticas existentes en la región. Aportes jurisprudenciales del sistema interamericano, Convención de Aarhus y países de la región**

La obligación de contar con sistemas de información ambiental es común en las legislaciones de la región. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la mayoría de países de Latinoamérica y el Caribe incluyen esta disposición en sus legislaciones y, en la práctica, eso ha llevado al desarrollo de sistemas de información ambiental en línea.<sup>27</sup>

En el sistema interamericano, la Relatoría especial sobre libertad de expresión ha interpretado que para hacer efectivo el derecho de acceso a la información, y que se garantice este derecho, los Estados deben crear y mantener registros públicos eficientes y efectivos de la información.<sup>28</sup> Bajo este entendido, los sistemas de información ambiental constituyen una herramienta para que los Estados desarrollen de manera efectiva el derecho de acceso a la información y la transparencia activa.

En el caso del Convenio de Aarhus, este incluye una obligación similar, pero enfocada en que la información ambiental esté progresivamente disponible en sistemas electrónicos.<sup>29</sup> Se debe recordar que el convenio de Aarhus fue negociado en los años noventa,

27 Tales como los sistemas nacionales de información ambiental de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Nicaragua, Panamá y Perú; el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) del Ecuador, el Sistema de Información Ambiental (SIA) de la República Dominicana y el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de México. Incluso en el marco del Mercado Común del Sur (Mercosur), en tanto, se estableció un sistema de información regional que integra y sistematiza información de los países. Ver Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

28 CIDH, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Relatoría especial para la libertad de expresión, 2007, párr. 188.

29 Unece, *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de deci-*

cuando hasta ahora se estaba expandiendo el uso de la internet en el mundo, por lo que el Convenio reconoció ese hecho e incluyó una obligación que requiere a las partes de manera progresiva trabajar para que los sistemas de información ambiental sean accesibles de manera electrónica.

Durante las negociaciones del Acuerdo de Escazú, los delegados y los representantes del público resaltaron que la falta de acceso a internet es una problemática real en Latinoamérica que afecta la manera en que las personas y las comunidades pueden acceder a la información ambiental. La Guía de implementación del Convenio de Aarhus reconoce una problemática similar a lo discutido en Escazú, y por ello explica que la obligación se construyó de manera progresiva, pero sin que los sistemas electrónicos sean la única posibilidad del público de acceder a la información, pues no toda la población en los territorios de las partes del Acuerdo podría tener acceso a computadores e internet.

El artículo 6.3. establece la obligación de contar con sistemas de información ambiental organizados, accesibles y que progresivamente estén disponibles de manera electrónica y georreferenciada. Sin embargo, la disposición no incluye una lista obligatoria de información que debe incluirse en dichos sistemas, simplemente, se incluyó una lista de datos que pueden contener los sistemas de información ambiental. Al ser una lista no obligatoria, puede servir como guía para aquellas partes que vayan a desarrollar legislación para implementar esta obligación a nivel nacional, pero no se crea un verdadero estándar regional obligatorio de información mínima que deberían tener los sistemas de información ambiental en la región. El desafío, además, se centra en que tales sistemas estén actualizados y sean verdaderamente accesibles, como lo establece este artículo.

#### **2.4. Artículo 6.4. Registro de emisiones y de transferencia de contaminantes**

El inciso 4 del artículo 6 establece la obligación de contar con un registro de emisiones y de transferencia de contaminantes (RETC). El inciso menciona específicamente que el registro debe incluir contaminantes del aire, el agua, el suelo y el subsuelo, y de materiales y residuos que estén bajo la jurisdicción de la parte obligada.

De acuerdo con la Cepal, un RETC

... es una base de datos que contiene información sobre las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo de sustancias contaminantes y datos de transferencias de Residuos de las principales industrias y otras fuentes puntuales y difusas. Se caracteriza por ser una herramienta digital, abierta al público y con datos estandarizados, en la que puede consultarse información desagregada a nivel de complejo industrial o sector de actividad, sobre la naturaleza y cantidad de las emisiones de las sustancias contaminantes, por tipo de residuo y según el ámbito geográfico.<sup>30</sup>

---

*siones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)*, adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, artículo 5.3.

30 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 63.

La literatura destaca la importancia de los RETC para que las personas puedan tener información acerca de sustancias contaminantes con posibles riesgos para la salud humana y para poder ejercer una participación informada.

El inciso 6.4. señala que el registro deberá ser establecido de manera progresiva, acorde con el principio de progresividad en la implementación que está presente a lo largo del Acuerdo de Escazú y actualizado periódicamente, lo que permite que la información se mantenga vigente.

Para el momento en que se adoptó el Acuerdo de Escazú, en el año 2018, solo dos países de la región contaban con RETC activos: México y Chile. En los dos casos, los RETC se establecieron como parte de las obligaciones establecidas en tratados de libre comercio y la pertenencia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, 13 países ya se encontraban en el proceso de creación ya sea porque sus leyes ambientales incluyeron esta obligación, como es el caso de Brasil y Trinidad y Tobago, o porque se estableció como una de las recomendaciones a países postulando a la OCDE, como en el caso de Perú y Colombia.<sup>31</sup> Estas experiencias informaron la negociación del Acuerdo de Escazú y permitieron que la obligación de contar con un RETC fuera incluida en el Acuerdo.

#### **2.4.1. Aportes jurisprudenciales del sistema interamericano, Convención de Aarhus y países de la región**

En Europa, el Convenio de Aarhus también incluyó una obligación parecida y de naturaleza progresiva para establecer un RETC. Esta obligación se desarrolló con la adopción en el año 2003 del Protocolo de Kiev sobre RETC. El protocolo entró a regir en el año 2009 y establece obligaciones específicas para diseñar e implementar RETC.

En cuanto al concepto de qué se entiende por información relativa a emisiones, la jurisprudencia de la Comisión Europea tiene un aporte jurisprudencial importante en un caso de 2011 en el que se solicitaba el acceso a información sobre la composición química del glifosato.<sup>32</sup> El glifosato, un plaguicida muy utilizado, fue posteriormente categorizado como probablemente carcinogénico para los humanos por el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en 2015.

En la sentencia el tribunal establece que bajo la regulación europea y el convenio de Aarhus el concepto de información sobre emisiones incluye:

... los datos que permitan al público conocer lo que se había liberado efectivamente en el medio ambiente, o bien lo que previsiblemente sería liberado en condiciones normales o realistas de utilización del producto o sustancia en cuestión, que se correspondan con aquellas para las cuales se había concedido la autorización de comercialización de dicho producto o sustancia activa en la zona a la que estaba destinada su utilización. Así, ese concepto debe interpretarse en el sentido

31 *Idem.*

32 Comisión Europea, Asunto T-545/11, Sentencia del Tribunal General (Sala Segunda) de 8 de octubre de 2013, Stichting Greenpeace Nederland and Pesticide Action Network Europe (PAN Europe).

de que comprende, en particular, las indicaciones relativas a la naturaleza, la composición, la cantidad, la fecha y el lugar de las emisiones efectivas o previsible, en tales condiciones, de dicho producto o sustancia.

Este precedente plantea elementos importantes para la interpretación de la obligación de contar con un RETC en el Acuerdo de Escazú, ya que bajo esta interpretación las emisiones que son información pública son tanto las emisiones efectivas como aquellas que se prevé se producirán.

## **2.5. Artículo 6.5. Acceso a la información en circunstancias de amenaza inminente y sistema de alertas tempranas**

El inciso 5 contiene dos obligaciones. La primera se refiere a la obligación que tienen las partes de que en situaciones de riesgo para la salud pública o el medio ambiente en las que se pueda producir un daño –el inciso las denomina situaciones de amenaza inminente–, las autoridades competentes tienen la obligación de divulgar toda la información relevante a dicha situación de forma inmediata y efectiva. Las situaciones de riesgo son aquellas ocasionadas por causas naturales, como un terremoto, pero también aquellas situaciones imputables a causas humanas como, por ejemplo, un accidente en una fábrica de sustancias químicas.<sup>33</sup>

El inciso establece que la obligación aplica a la información que tienen las autoridades competentes en su poder, lo que plantea la pregunta de qué ocurre con la información que está en poder de los privados y que, sin embargo, es vital en determinada situación de riesgo para la salud pública o el medio ambiente. La redacción del inciso excluiría dicha información de la obligación. Finalmente, el inciso incluye otro condicionante y es que la información a la que se refiere es aquella que permite al público tomar medidas para prevenir o evitar eventuales daños.

La segunda obligación que contiene el artículo se enfoca en que las partes deberán desarrollar o implementar un sistema de alertas tempranas. En 2017, en el marco de las Naciones Unidas, se adoptó la definición de sistemas de alerta temprana como un “un sistema integrado de monitoreo, pronóstico y predicción de peligros, riesgo de desastres evaluación, comunicación y preparación, Actividades, sistemas y procesos que permiten individuos, comunidades, gobiernos, empresas y otros a tomar medidas oportunas para reducir riesgos de desastre antes de eventos peligrosos”.<sup>34</sup>

En concordancia con la primera sección del artículo, dicho sistema debería estar enfocado en permitir el acceso temprano a la información en situaciones de riesgo a la salud o al medio ambiente de manera efectiva, y de tal manera prevenir o limitar el daño.

El inciso establece que dicho sistema de alertas deberá implementarse utilizando los mecanismos disponibles, una reducción que durante la negociación del Acuerdo fue

33 TEDH, Caso de Guerra y otros v. Italia, 116/1996/735/932.

34 ONU, Report of the Open-ended Intergovernmental Expert Working Group on Indicators and Terminology Related to Disaster Risk Reduction (OIEWG) (A/71/644), adoptado por la Asamblea General el 2 de febrero de 2017 (A/RES/71/276).



utilizada para disminuir los nuevos compromisos que asumirían los Estados, pero que en este caso pareciera no tener mayor impacto ya que la obligación claramente definida es la creación de dicho sistema de alertas.

En Latinoamérica, desastres ambientales como el colapso de las represas Ventó Rodríguez, en Mariana (Brasil), en 2015,<sup>35</sup> o la emergencia de Hidroituango, en Colombia, en 2018,<sup>36</sup> demostraron que el acceso del público a la información en situaciones de riesgo para la salud pública o el medio ambiente es una necesidad crítica. Algunos países como Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, Ecuador, Haití, Panamá, Perú y San Vicente y las Granadinas<sup>37</sup> tienen regulaciones al respecto y han avanzado en adoptar sistemas de alertas tempranas.

### **2.5.1. Aportes jurisprudenciales del sistema interamericano, Convención de Aarhus y países de la región**

En el sistema interamericano de derechos humanos, la Corte se pronunció sobre el acceso a la información en relación con actividades que suponen riesgo para el ambiente o la salud humana en el marco de la Opinión Consultiva 023 de 2017. En dicha opinión, la Corte recoge el estándar interamericano en materia de información relacionada con actividades que puedan afectar el medio ambiente y concluye que el precedente de la Corte de que la información sobre actividades y proyectos que podrían tener impacto ambiental, como la explotación de recursos naturales<sup>38</sup> o el desarrollo de proyectos forestales<sup>39</sup> constituyen asuntos de interés público.<sup>40</sup> La Corte hace un especial énfasis en la importancia de la obligación de transparencia activa en materia de información ambiental y establece que esta “cobra particular importancia en casos de emergencias ambientales que requieren la difusión inmediata y sin demora de la información relevante y necesaria para cumplir con el deber de prevención”.<sup>41</sup>

Aunque la Corte IDH no ha tenido casos referentes a información sobre actividades que pongan en riesgo la salud, la Corte referencia la jurisprudencia europea y africana sobre la materia. Además, en la opinión consultiva la Corte se refiere al proceso de

35 A. Ionova, “Deadly Anniversary: Rio Doce, Brazil’s worst environmental disaster, 5 years on”, *Mongabay*, 17 de noviembre de 2020.

36 El Tiempo, “¿Qué es lo que pasa en Hidroituango? Este es el abecedario de la emergencia”, *El Tiempo*, 31 de mayo de 2018.

37 Antigua y Barbuda, Ley 13 de 2002, artículo 3; Bolivia (Estado Plurinacional de), Reglamento General de Gestión Ambiental, 1992, artículo 21; Colombia, Ley 1523 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres, se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, 2012, artículo 3.15 y capítulo IV; Ecuador, Ley 37 de Gestión Ambiental, 1999, artículo 29; Haití, Decreto sobre la gestión del medio ambiente y regulación de la conducta de los ciudadanos para un desarrollo sostenible, 2006, artículo 149; Panamá, Ley 41 General de Ambiente, 1998, artículo 53; Perú, Decreto Supremo 002-2009 que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, 2009, artículo 4; San Vicente y las Granadinas, Ley nacional de emergencia y gestión de desastres, 2006, artículo 17.2.c.

38 Corte IDH, Caso Pueblos Kalifña y Lokono vs. Surinam, Sentencia de 25 de noviembre de 2015, Serie C, No. 309, párr. 261, y Caso I.V. vs. Bolivia, cit., párr. 156.

39 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit.

40 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, párr. 214.

41 *Ibid.*, párr. 223.

negociación del Acuerdo de Escazú,<sup>42</sup> anticipando lo que en esta materia sería adoptado unos meses después.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha analizado casos donde la falencia del Estado de proveer información en situaciones en las que hay un riesgo para la vida, la salud y el medio ambiente se ha considerado una violación del artículo 8 de la Convención Europea. En el Caso Guerra y otros contra Italia, los peticionarios vivían a un kilómetro de distancia de una fábrica química que producía fertilizantes y nunca fueron informados por las autoridades sobre el riesgo o los procedimientos por seguir en el caso de un accidente. En 1976, un accidente en la fábrica liberó una gran cantidad de sustancias tóxicas y causó la intoxicación de 150 personas. En su decisión, la Corte les dio la razón a los peticionarios y estableció que Italia había violado el derecho de estas personas a la vida privada y familiar cuando no difundió la información que tenía sobre el riesgo que significaba vivir cerca de la fábrica.<sup>43</sup>

La falta de acceso a información ambiental en situaciones de emergencia continúa siendo una problemática para Latinoamérica. Vale la pena recordar cómo en 2015 una avalancha de desechos mineros mató a 19 personas y dejó millones de víctimas a su paso. Tres años después, y debido a la falta de información y de toma de medidas de prevención por parte de las empresas mineras y del Estado brasileño, una escena similar se repitió en Minas Gerais.<sup>44</sup>

El inciso 5 del artículo 6 plantea un avance importante para la región al establecer una obligación clara de proveer esta información de manera inmediata y efectiva, y sobre todo que permita a las personas tomar medidas preventivas. Además, la obligación debería ser interpretada para aplicar a situaciones de emergencia causadas por eventos naturales, pero también a situaciones imputables a actividades humanas.

## **2.6. Artículo 6.6. Obligación de divulgar la información ambiental en diversos idiomas y formatos alternativos**

El inciso 6 establece la obligación de que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda. La obligación, según el artículo, busca facilitar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad puedan acceder a información que particularmente les afecte. El inciso 6, además, establece que se procurará elaborar formatos alternativos comprensibles para los grupos en situación de vulnerabilidad por medio de canales de comunicación adecuados.

De acuerdo con el artículo 2 del Acuerdo de Escazú, por personas o grupos en vulnerabilidad se entienden quienes se encuentran en especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso. La definición también hace referencia a las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales. La obligación del artículo 6.6. debe además

42 *Ibid.*, párr. 218.

43 TEDH, Caso de Guerra y otros v. Italia, cit.

44 ONU, "Brazil: UN experts call for probe into deadly dam collapse", *Press Release*.

ser interpretada en concordancia con la obligación general contenida en el artículo 4.5 que establece que las partes deberán asistir al público y, en especial, a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para facilitar sus derechos de acceso, y el artículo 5.3 que establece la obligación de facilitar el acceso a la información de personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Bajo esa perspectiva, el promover que la información ambiental se divulgue en varios idiomas y por medio de formatos alternativos comprensibles, puede ser entendido como uno de los procedimientos para facilitar el acceso a la información ambiental del que habla el artículo 5.3.

La cláusula “cuando corresponda”, incluida en el inciso, parece atar esta obligación a la discrecionalidad de la autoridad competente quien, en últimas, tendría la potestad de decidir cuándo la información debe ser difundida en otros idiomas y en formatos comprensibles para los grupos en situación de vulnerabilidad.

En la región, varios países contemplan algún desarrollo de la obligación de divulgar la información pública en varios idiomas y en formatos accesibles. Estos desarrollos se han concentrado especialmente en accesibilidad de la información y participación para pueblos indígenas. Encontramos este tipo de obligaciones que buscan facilitar la difusión de la información en distintos idiomas en leyes generales de acceso a la información,<sup>45</sup> en leyes de idiomas nacionales,<sup>46</sup> e incluso, más específicamente enfocada al tema ambiental, en leyes generales del ambiente como es el caso de Chile.<sup>47</sup> En el caso de Colombia, el artículo 4 de la Ley de Acceso a la Información, en el cual se inspiró el inciso 6.6 que se está analizando, además de proponer criterios de accesibilidad en materia de idiomas para pueblos indígenas hace referencia a facilitar la información para poblaciones específicas y la obligación de crear formatos alternativos para el acceso a la información.<sup>48</sup>

### **2.6.1. Aportes jurisprudenciales del sistema interamericano, Convención de Aarhus y países de la región**

El sistema interamericano ha desarrollado esta obligación contenida en el Acuerdo de Escazú en el marco de la jurisprudencia en materia de consulta previa a pueblos indígenas cuando se establece que la información debe ser difundida en las lenguas de los pueblos indígenas consultados. En el Caso del pueblo indígena Saramaka contra Surinam, la Corte encontró que una precondition para la consulta es que esta se desarrollará de manera informada y para ello el Estado debía brindar información al pueblo Saramaka y consultarles a través de procedimientos culturalmente adecuados.<sup>49</sup> En ese sentido, el concepto de “procedimientos culturalmente adecuados” implica que también la información se difunde en la lengua del pueblo indígena objeto de la consulta.

45 En el caso de Colombia, artículo 8º de la Ley 1712 de 2014.

46 Ver Guatemala, Decreto 19 de 2003, Ley de Idiomas Nacionales, artículos 14 y 16.

47 Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de Chile, 1994, artículo 4.

48 Colombia, artículo 8º de la Ley 1712 de 2014.

49 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 172, parr. 133.

La jurisprudencia de países como Ecuador y Colombia<sup>50</sup> ha desarrollado este precedente interamericano en materia de consulta previa y consentimiento libre e informado de los pueblos indígenas. Han establecido las cortes constitucionales de estos países que es un prerequisite que la información sea clara y, en los casos en los que sea necesario, en el idioma que permita a los miembros de los pueblos y comunidades involucrados comprenderla de forma plena, incluso utilizando intérpretes.<sup>51</sup>

En Colombia, recientemente este estándar también se aplicó para garantizar el acceso del pueblo raizal, una comunidad afrodescendiente, al material electoral en su propio idioma, el creole, en desarrollo del derecho al acceso a la información y a la consulta previa.<sup>52</sup>

### **2.7. Artículo 6.7. Informe nacional del ambiente**

La primera parte del inciso 7 estableció la obligación de las partes de publicar y difundir un informe nacional sobre el estado del ambiente. Sin embargo, la disposición se encuentra redactada de manera no exigible, sino más bien como una guía para la implementación de las partes, por cuanto se establece que estas harán los mejores esfuerzos por publicar y difundir dicho informe.

El inciso, además, establece que el informe debe ser publicado y difundido a intervalos regulares, de máximo cinco años, y da una lista de información no exhaustiva que podrá contener. En esta lista se incluye la información sobre el estado del medio ambiente y los recursos naturales; las acciones que han tomado las autoridades a nivel nacional para cumplir sus obligaciones ambientales, es decir, cómo se están implementando las leyes ambientales nacionales; la manera en la que las autoridades están avanzando en la implementación de los derechos de acceso (es decir, los derechos contenidos en el Acuerdo de Escazú); y convenios de colaboración entre los sectores privados y públicos.

Un elemento interesante de la lista que plantea el inciso 7 es que, en lo relacionado con la información sobre el estado del ambiente y los recursos naturales, propone que cuando sea posible se incluyan datos cuantitativos, lo que favorecería el desarrollo de estadística ambiental para conocer el estado del medio ambiente.

La última parte del inciso contiene elementos relacionados con la accesibilidad del informe, y con incisos anteriores del artículo 6. En primer lugar, se plantea que los informes deben usar un lenguaje de fácil comprensión. Además, su difusión debe ser accesible al público por medio de diferentes formatos y a través de medios apropiados considerando las realidades culturales. Esta redacción desarrolla las obligaciones en los incisos 6.2 y 6.6 previamente analizadas en materia de accesibilidad de la información ambiental. Finalmente, el inciso plantea que las partes podrán invitar al público, entendido en el acuerdo de Escazú como personas físicas, jurídicas, asociaciones, organizaciones o grupos nacionales o sujetos a la jurisdicción del Estado parte,<sup>53</sup> a realizar aportes en estos informes.

50 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-123 de 2018.

51 Corte de Constitucional de Ecuador, Sentencia 20-12-IN/20, Colombia.

52 Colombia, Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sentencia A.T. 2021-00126-01.

53 Acuerdo de Escazú, artículo 2.

De acuerdo con el análisis legislativo hecho por la Cepal, gran parte de los países de la región, ya antes de Escazú, tenían incluida en su legislación la obligación de que alguna autoridad presentara información sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad determinada. Entre estos países se encuentran Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Chile, Guyana, Haití, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.<sup>54</sup> En la región se destaca sobre todo el ejemplo de Colombia, donde la Constitución de 1991 incluyó la obligación de presentar un informe anual al Congreso sobre el estado del ambiente y de los recursos naturales, como una de las funciones del contralor general de la República, quien se encarga del control y la vigilancia fiscal.

En Europa, el Convenio de Aarhus contiene una obligación similar en el artículo 5.4. Sin embargo, la redacción de dicho artículo establece la obligación de las partes del convenio de publicar dicho informe en un intervalo de tres o cuatro años, muy diferente de la redacción de Escazú donde simplemente se establece que las partes harán sus mejores esfuerzos por publicar dicho informe.

Para el momento en que se negoció Aarhus, ya la práctica de los países miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (Unece) al respecto era mayoritariamente publicar estos reportes de manera anual para así poder hacer comparaciones y monitorear el progreso en protección del medio ambiente en la región,<sup>55</sup> por lo que el estándar que introdujo Aarhus de asegurarse de que dichos reportes se presentaran cada cuatro años no fue particularmente oneroso para las partes.

El objetivo de un informe periódico sobre el estado del medio ambiente es el de facilitar el acceso a la información de manera consolidada y, sobre todo, que permita encontrar tendencias, tener un panorama claro de la situación ambiental con respecto al paso de los años y acceder a estadísticas sobre el estado del ambiente y los recursos naturales. La primera parte del inciso no establece que las partes tengan la obligación de presentar dicho informe, sino solo hacer sus mejores esfuerzos, excluyendo la obligación de un elemento importante de exigibilidad.

Sin embargo, la segunda parte del inciso sí establece obligaciones importantes en términos de accesibilidad que deben cumplir las partes cuando se publiquen y difundan los informes sobre el estado del ambiente. Específicamente, la obligación incluye condiciones de accesibilidad en tanto la redacción y difusión del informe contiene consideraciones importantes para pueblos indígenas y otras comunidades en cada país al hacer referencia al deber de considerar las diversas realidades culturales.

Más allá de que haya una mayor periodicidad en los informes del ambiente, pues el acuerdo propone que máximo se hagan cada cinco años, estos informes se pueden convertir en una herramienta importante para la información ciudadana y la toma de decisiones cuando contienen información valiosa y relevante, como datos cuantitativos sobre el estado de los recursos naturales. En Colombia, por ejemplo, el informe del estado

54 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 56.

55 Unece, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2000, p. 77.

del ambiente que se presenta en forma anual no ha desencadenado una mejor protección ambiental, por lo que a la hora de evaluar la utilidad de dichos informes se deben tener en cuenta las condiciones de accesibilidad, es decir, si la población efectivamente puede acceder a la información ahí consignada y de qué tipo de información se trata.

## **2.8. Artículo 6.8. Evaluaciones independientes de desempeño ambiental**

El inciso 6.8 establece que las partes alentarán evaluaciones independientes de desempeño ambiental. De acuerdo con la Cepal, las evaluaciones independientes analizan el desempeño del país durante un periodo sin dedicarse a analizar las políticas de un gobierno determinado. Se establece que son obligaciones entre pares que facilitan el intercambio de experiencias, y permiten identificar problemas, soluciones y oportunidades para alcanzar los objetivos ambientales y compromisos internacionales de un país.<sup>56</sup> Además, ha indicado la Cepal que, aunque el eje de la evaluación es ambiental, dados los vínculos de las políticas ambientales con las políticas económicas y sociales del país, las evaluaciones pueden impulsar cambios de políticas públicas, integrar mejor los aspectos económicos, sociales y ambientales, y fortalecer el desarrollo sostenible.<sup>57</sup>

El inciso establece que dichas evaluaciones se realizarán teniendo en cuenta criterios y guías acordados nacional o internacionalmente, e indicadores comunes. Ejemplo de este tipo de evaluaciones de desempeño ambiental basadas en estándares internacionales son las evaluaciones que realizan la OCDE o la Cepal. Aunque también se conocen ejemplos de evaluaciones a nivel nacional, en las cuales se utilizan criterios previamente acordados a nivel internacional.<sup>58</sup>

El objetivo de las evaluaciones, de acuerdo con el inciso, es valorar la efectividad y el progreso de las políticas nacionales ambientales en dos niveles, uno en el cumplimiento de los compromisos de cada Estado, pero también en cuanto a los compromisos internacionales. Además, se plantea que las evaluaciones deberán contemplar la participación de los distintos actores. No se establece específicamente cuáles son los actores a los que hace referencia el inciso, pero teniendo en cuenta el espíritu del Acuerdo y la definición del público contenida en el artículo 2, debería interpretarse de una manera amplia como cualquier persona natural, jurídica, grupo u organización interesada.

## **2.9. Artículo 6.9. Acceso a la información de concesiones, contratos, convenios y autorizaciones**

El inciso 6.9 habla de que las partes deberán promover el acceso a la información ambiental contenida en concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado. La redacción, entonces, apunta a que no se garantiza el acceso a estos documentos,

56 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 36.

57 *Idem*.

58 En 2006, la Cepal adaptó la metodología para el "Análisis ambiental y de sostenibilidad en el estado de Amazonas (Brasil)". Ver *Análise ambiental e de sustentabilidade do Estado do Amazonas*, Cepal, LC/W.126, 2007. <https://www.cepal.org/es/node/19879>.

sino que simplemente se promoverá que las personas puedan acceder a la información ambiental que contienen. Además, el inciso no hace referencia a quien ha otorgado estas autorizaciones, pero se puede intuir que se trataría de las autoridades competentes.

Continúa el inciso diciendo que para ser objeto de la obligación las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones de las que habla el inciso deben involucrar el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional. De esta manera, se incluyen dos condicionantes para que dichos documentos, y específicamente la información ambiental que contienen, pueda ser accedida.

Por otra parte, en el documento preliminar que sirvió de base para la negociación del Acuerdo de Escazú, el borrador de lo que se convertiría después en el artículo 6.9, hablaba de una obligación para las partes de crear mecanismos de difusión y garantizar que las personas puedan acceder a contratos, autorizaciones o permisos sujetos a evaluación ambiental.<sup>59</sup> Garantizar que las personas pudieran por medio de un sistema (en línea, en muchos casos) acceder a este tipo de documentación es un estándar que ya se estaba desarrollando en varios países para el momento de la negociación.<sup>60</sup>

Sin embargo, la propuesta inicial se vio completamente desdibujada durante la negociación. El texto en aprobación ya no contiene dicha obligación, sino que, al contrario, contiene una redacción problemática en su interpretación. En países como Colombia<sup>61</sup> y Argentina<sup>62</sup> este tipo de documentos de los que habla el artículo, al ser generados por autoridades públicas, son documentos públicos a los que cuales los ciudadanos tienen el derecho de acceder, por lo que resulta contradictorio que el artículo establezca que las partes promoverán el acceso a la información ambiental contenida en dichos documentos, pero no el acceso a los documentos como tales.

Durante la negociación del Acuerdo de Escazú, la sociedad civil hizo énfasis en lo problemático de la redacción que se proponía y además en el hecho de que mucha información contenida en un contrato o concesión puede que no sea estrictamente ambiental, pero sí se relaciona con impactos al medio ambiente y a la salud pública y, por lo tanto, lo que debería ser público es el documento como tal. Sin embargo, esta petición no fue acogida por delegados en la negociación y como resultado quedó la redacción del artículo 6.9 que no aporta un mayor estándar en términos de accesibilidad a la información ambiental.

59 Cepal, *Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, mayo de 2015, LC/L.3987.

60 *Idem*. Ver también, Bolivia, Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2010), artículo 10; Colombia, Ley 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, 2014, artículo 10; Honduras, Decreto Legislativo 170, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2006, artículo 4.

61 Colombia, Ley 1712 de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional, 2014.

62 Argentina, Ley 27275, Derecho de Acceso a la información pública.

## 2.10. Artículo 6.10. Información ambiental para los consumidores

El inciso 10 del artículo 6 tiene como objetivo garantizar el acceso a la información ambiental para los consumidores y usuarios. El inciso inicia estableciendo la obligación de las partes de asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios, y sus posibles efectos sobre la salud. Tanto en este inciso como en el inciso 5 se evidencia la relación existente entre el acceso a la información pública, el derecho a un medio ambiente sano y el derecho a la salud en sus dimensiones individual y colectiva. El inciso plantea, entonces, un estándar valioso según el cual las partes se deben asegurar de que quienes produzcan bienes o presten servicios provean a los usuarios información sobre los impactos ambientales y de salud de dichos bienes y servicios. Este estándar está enfocado en que en la región se pueda avanzar en el acceso a la información ambiental en manos de privados, información que en muchos casos es clave en procesos de toma de decisiones ambientales.<sup>63</sup>

El inciso termina estableciendo que el objetivo de esta obligación es favorecer patrones de consumo y producción sostenible. Este objetivo parte de la concepción de que los consumidores tienen un papel clave en impulsar a las empresas a adoptar prácticas más sostenibles, y que el acceso a la información ambiental relacionada con productos y servicios influye en la toma de decisiones de los consumidores sobre qué productos adquirir y, en últimas, moldea los patrones de consumo y producción sostenible.

En la región, varios países ya han avanzado con estándares legales en materia de información ambiental de productos y servicios relacionados específicamente con leyes que regulan la certificación ecológica de procesos o productos,<sup>64</sup> o leyes de etiquetado ecológico<sup>65</sup> y, más recientemente, de composición nutricional de los alimentos.<sup>66</sup>

Lo que establece el Acuerdo de Escazú es un estándar regional en la materia para garantizar que esta información que está en posesión de las entidades privadas, pero que afecta directamente a los consumidores y usuarios, sea difundida. A diferencia del estándar del Convenio de Aarhus en Europa que plantea que las partes deben únicamente

63 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, p. 68.

64 Las leyes generales del medio ambiente de Costa Rica, El Salvador, México, el Perú y Trinidad y Tobago contienen disposiciones para regular la certificación ecológica de procesos o productos. Ver Costa Rica, Ley 7.554 Orgánica del Ambiente, 1995, artículo 74; El Salvador, Decreto 233, Ley del Medio Ambiente, 1998, artículo 38; Decreto 17 de 2000, Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, artículos 57-59; México, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 1988, artículo 38.V; Perú, Ley 28.611, General del Ambiente, 2005, artículo 80; Trinidad y Tobago, Ley 3, Environmental Management Act, 2000, artículo 34.

65 Ver, por ejemplo, el Sello Ambiental colombiano, instaurado mediante Resolución 1555 de 2005, que busca orientar las preferencias de los consumidores hacia productos más favorables al medio ambiente. En el Cono Sur, se destacan ejemplos de etiquetados para identificar la eficiencia energética de aparatos eléctricos, la gestión de bosques y los artículos de oficina. Ver Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 68.

66 La Ley 20.606 sobre la composición nutricional de los alimentos y su publicidad, comúnmente llamada "Ley de Alimentos" o "Ley de Etiquetados".



alentar a los privados a difundir esta información,<sup>67</sup> el estándar de Escazú pone el énfasis en la obligación de las partes de garantizar que las personas puedan acceder a esta información. El inciso 6.10 no hace referencia a herramientas para que dicha información sea difundida, como sí lo hace Aarhus que habla de, por ejemplo, el eco-etiquetado, por lo que queda a discreción de cada parte decidir qué herramientas pueden ser usadas a nivel nacional para asegurar dicho acceso.

### **2.11. Artículo 6.11. Gestión documental en materia ambiental**

El artículo 6.11 del Acuerdo de Escazú incluye la obligación para las partes de establecer y actualizar sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental. Un sistema de gestión documental está diseñado para almacenar, administrar y controlar el flujo de documentos dentro de una organización. Los sistemas de gestión documental permiten organizar documentos y archivos digitales en una localización centralizada a la que se pueda acceder de manera fácil y segura.

En este sentido, el artículo 6.11 apuntaría a que las partes mejoren la manera en que se organiza la información ambiental en cada una de las autoridades competentes y de esa manera contribuir a que haya un mejor acceso a la información para el público. El artículo establece que las partes tienen flexibilidad para crear sus propias normas sobre cómo establecer y actualizar estos sistemas y que en todo caso dicha gestión documental debe siempre facilitar el acceso a la información.

### **2.12. Artículo 6.12. Información ambiental en manos de privados**

El inciso 12 del artículo 6, junto con el inciso 10, es otro de los estándares propuestos en Escazú para avanzar en el acceso a la información ambiental en manos de privados. El inciso establece que cada parte debe adoptar las medidas necesarias, por medio de su legislación nacional, incluyendo marcos administrativos, con el fin de promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas. La obligación consiste, entonces, en adoptar instrumentos legales a nivel nacional para promover el acceso a información ambiental en manos de privados, mas no en garantizar que las personas efectivamente puedan acceder a dicha información.

Escazú no contiene una definición de entidades privadas, pero sí una definición de lo que se entiende por autoridades públicas bajo los artículos 5 y 6.<sup>68</sup> Dado que dicha definición de autoridades públicas incluye a los privados que reciben fondos, beneficios o que desempeñan servicios o funciones públicas, se entendería que las entidades privadas

67 *Unece, Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, cit., artículo 5.6.

68 Por "autoridad competente" se entiende, para la aplicación de las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 6 del presente Acuerdo, toda institución pública que ejerce los poderes, la autoridad y las funciones en materia de acceso a la información, incluyendo a los órganos, organismos o entidades independientes o autónomos de propiedad del Estado o controlados por él, que actúen por facultades otorgadas por la Constitución o por otras leyes, y, cuando corresponda, a las organizaciones privadas, en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos directa o indirectamente o que desempeñen funciones y servicios públicos, pero exclusivamente en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados.

a las que hace referencia este inciso son todas aquellas que no son públicas en alguna de las dimensiones mencionadas.

El inciso establece que se quiere promover el acceso a la información relativa a las operaciones de los entes privados y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente. En esta redacción encontramos dos elementos: primero, el objetivo de que la información ambiental relativa a las operaciones de privados sea difundida, y, segundo, una nueva referencia a la importancia de que la información relativa a riesgos y efectos para el ambiente y la salud humana pueda ser accedida, como también se evidenció en los incisos 5 y 10 del artículo.

El inciso 12 del artículo 6 es quizás una de las provisiones en materia de accesibilidad de la información ambiental donde Escazú propone un mayor cambio, y que responde a una necesidad identificada previamente tanto por los Estados como por la sociedad civil de la región.<sup>69</sup> Las dificultades para acceder a información ambiental en manos de privados es un tema de trascendencia en la región, y que impacta los derechos de personas y comunidades.

En general, el estándar regional que contienen las leyes de acceso a la información en materia de acceso a la información en manos de privados es que las entidades privadas están obligadas a publicar información cuando prestan funciones públicas,<sup>70</sup> manejan fondos públicos<sup>71</sup> o son partidos o movimientos políticos.<sup>72</sup>

El estándar que contiene el Acuerdo de Escazú que busca promover el acceso a la información ambiental en manos de entidades privadas es un avance para la región y responde a un contexto en el cual cada vez más los Estados delegan en manos de los privados importantes recursos<sup>73</sup> y, por ende, son los privados quienes terminan recolectando información ambiental importante para toda la sociedad.

El garantizar el acceso a la información ambiental en manos de privados no solo favorece a los individuos y comunidades que se pudieran ver afectados por dichas actividades privadas, sino que también se ha demostrado que la divulgación de información de manera abierta reduce costos para las empresas y contribuye a la resolución de conflictos.<sup>74</sup>

69 En 2013, los Estados de la región se reunieron con entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil en un taller para dialogar acerca de la implementación del Principio 10 y las directrices de Bali. Una de las brechas identificadas tiene que ver con las dificultades para acceder a información ambiental generada por privados, pero que tiene implicaciones en la salud pública o el ambiente como derecho colectivo. Ver Informe del Taller regional sobre la implementación del Principio 10 y las Directrices de Bali, celebrado en Lima, el 28 y 29 de octubre de 2013 (UNEP/LAC-IGWG.XIX/Ref.4).

70 Colombia, Ley 1712 de 2014; Argentina, Ley 27275; México, Ley General de transparencia y acceso a la información pública.

71 *Idem*.

72 Colombia, Ley 1712 de 2014; Argentina, Ley 27275.

73 U. Etemire, "Public access to environmental information held by private companies", *Environmental Law Review*, n.º 14, 2012, pp. 7-25.

74 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

El inciso es una provisión innovadora en ese sentido, y eleva los estándares más allá de lo propuesto por el Acuerdo de Aarhus donde no hay estándar similar. A pesar de que el estándar habla de promover el acceso y no de garantizarlo, el artículo sí establece que las partes deberán tomar medidas para, a través de marcos administrativos o legislativos, promover ese acceso a la información, con un énfasis particular en la información ambiental relativa a las operaciones de una entidad privada y a los posibles efectos de dichas operaciones en la salud humana y el medio ambiente.

### **2.13. Artículo 6.13. Informes de sostenibilidad**

El artículo 6.13 establece que las partes incentivarán a las empresas para la elaboración de informes de sostenibilidad. Un informe de sostenibilidad es un documento que entidades privadas hacen de manera voluntaria y que tiene como objetivo informar públicamente los impactos positivos y negativos de sus productos, servicios y operaciones, en los ámbitos social, económico y ambiental.<sup>75</sup> En general, el formato de los informes y la información que contienen es información defendida por cada entidad privada dependiendo del enfoque que le quieran dar; sin embargo, existen a nivel mundial estándares impulsados desde el sistema de Naciones Unidas que han establecido parámetros para elaborar dichos informes de sostenibilidad.<sup>76</sup>

Antes de la adopción de Escazú, varios países de la región ya habían asumido compromisos para impulsar la creación de informes de sostenibilidad empresarial. Estos son los casos de Brasil, Argentina, Chile y Colombia, quienes conformaron un grupo, junto con otros Estados, para promover los informes de sostenibilidad de acuerdo con el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20).<sup>77</sup>

A nivel nacional, Perú ha establecido la obligación para los titulares de proyectos de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero, de presentar anualmente un informe público de sostenibilidad ambiental que contenga información sobre el desempeño social y ambiental de su actividad.

El inciso 6.13 fortalece el estándar de elaboración de informes de sostenibilidad por parte de privados, que ya se estaba expandiendo en la región, para impulsar la transparencia y la publicidad de la información en manos de estos.

## **3. CONCLUSIONES**

A lo largo de este capítulo se ha expuesto cómo el artículo 6 del Acuerdo de Escazú implementa estándares importantes de transparencia activa en materia de información

<sup>75</sup> Portafolio Verde, *Todo sobre un informe de sostenibilidad*, 4 de enero de 2021.

<sup>76</sup> La Iniciativa Mundial de Presentación de Informes es un programa impulsado por Ceres y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Más información en Global Reporting Initiative [en línea]. <https://www.globalreporting.org>.

<sup>77</sup> Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit. Ver también ONU, *El futuro que queremos*. Documento final de la Conferencia Río+20 de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, 20-22 de junio de 2012.

ambiental, varios de los cuales ya habían sido previamente desarrollados por el sistema interamericano de derechos humanos o por las diversas leyes sobre acceso a la información de la región, muchas de ellas siguiendo el informe propuesto por la ley modelo interamericana.

El artículo 6 se centra, entonces, en las obligaciones del Estado y de los particulares de generar, recopilar y difundir la información ambiental por medio de sistemas de información ambiental, registros de emisiones y transferencias de contaminantes, informes de sostenibilidad ambiental e informes anuales sobre el estado del ambiente. El artículo, además, contiene disposiciones para asegurar que dicho acceso a la información tenga en cuenta las condiciones de las personas y los grupos en condición de vulnerabilidad, y que la información se difunda en formatos procesables y reutilizables. Como se ha mostrado, el artículo se construyó con el objetivo de crear un estándar regional, pero de manera progresiva, ya que muchas de sus obligaciones están atadas a cláusulas que disminuyen su exigibilidad.

El artículo, sin embargo, contiene importantes avances como el fortalecer el acceso a la información ambiental en manos de privados y en situaciones de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, y supone un estándar importante para fortalecer el acceso a la información ambiental en América Latina y el Caribe.

## **ARTÍCULO 7. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES**

1. Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.
2. Cada Parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo cuando puedan afectar la salud.
3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.
4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.
5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.
6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre:
  - a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;
  - b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;
  - c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y
  - d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.
8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles.
9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.
10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.
11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.
12. Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.
13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.
14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación.
15. En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

16. La autoridad pública realizará esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación.
17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:
  - a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
  - b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
  - c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;
  - d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;
  - e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;
  - f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y
  - g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo.

## BIBLIOGRAFÍA

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH**

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21e, 8 de septiembre de 2021.

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-348 de 2012.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135 de 2013.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-294 de 2014.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-150 de 2015.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361 de 2017.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 1185-20-JP/21.

Corte Suprema de Chile, Exp. 55.203 de 16 de marzo de 2017.

## Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2018.
- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*, Santiago, Cepal, 2022.
- Cepal, *Tercera reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Acuerdos*, Santiago, Cepal, 2016.
- OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014, 130 p.
- ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río+20*, Río de Janeiro, Naciones Unidas, 1992.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Una guía de implementación de las Directrices de Bali del PNUMA para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Nairobi, PNUMA, 2015.
- Unec, *Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo, Finlandia)*, 25 de febrero de 1991, ECE/ENHS/NONE/2003/25, artículo 1, numeral vii.
- Unec, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, Unec, 2014.
- Unec, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, Aarhus, United Nations Publication, 2014.
- UNEP, *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, UNEP, 2010.

## Leyes

- Asamblea Nacional de Ecuador, Código Orgánico del Ambiente.
- Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 83, Chile.

## Referencias académicas

- Andrade, D., *Los instrumentos de acceso a la información incorporados en el Acuerdo de Escazú y su posible impacto en América Latina y el Caribe en Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, FARN, Cidce, 2020, p. 202.
- André, P., B. Enserink, D. Connor y P. Croal, *Public Participation. International Best Practice Principles*, International Association for Impact Assessment, Special Publication Series n.º 4, 2006.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Sector extractivo y sociedad civil: cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo*, Washington D.C., BID, 2018.
- Barragán, D., *El acceso a la información como herramienta de Participación Ciudadana en asuntos ambientales*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2009.
- Barragán, D., H. Echeverría y D. Erazo, *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2014.
- Barragán, D. y D. Erazo, “El Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT: sinergias y desafíos para garantizar el derecho a la consulta en materia ambiental en Ecuador”, en G. A. Rodríguez, *Identificación de problemáticas para el tratamiento de los conflictos ambientales*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2021.
- Calle, I. y D. Ryan (coords.), *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*, Lima, SPDA, 2016.
- Carrión, P. y M. Pérez, “La cartografía social como herramienta de investigación participativa del territorio. Diagnóstico de paisajes ancestrales en comunidades indígenas de la Amazonia ecuatoriana”, *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 20, n.º 1, 2022, pp. 123-137.
- Casa de América, *Lenguas indígenas: el corazón de América Latina*, s. f. <https://www.casamerica.es/lenguas-indigenas-el-corazon-de-america-latina>



- Cunill, N., *Participación Ciudadana*, Caracas, Editorial del CLAD, 1991.
- Echeverría, H., *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, Quito, Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT), Universidad Hemisferios, 2021.
- Espinoza, G., *Fundamentos de evaluación de impacto ambiental*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.
- Frank, V., *El Acuerdo de Escazú y la conflictividad socioambiental en América Latina. Ambiente, desarrollo y acceso a la información*, Guatemala, Editorial Cholsamaj, 2020.
- Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena. International Journal of Good Conscience*, vol. 4, n.º 1, 2009, pp. 179-193.
- Gupte, M. y R. Bartlett, “Necessary preconditions for deliberative environmental democracy? Challenging the modernity bias of current theory”, *Global Environmental Politics*, vol. 7, n.º 3, 2007, pp. 94-106.
- Ministerio del Ambiente de Ecuador, *Bosques para el Buen Vivir*, Plan de Acción REDD+ (2016-2025), Quito, Ministerio del Ambiente de Ecuador, 2016.
- Nalegach, C., “Visión de Latinoamérica y el Caribe sobre democracia ambiental”, en *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.
- Naser, A., V. Fideleff y J. Tognoli, *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*, Santiago, Naciones Unidas, 2020.
- Oszlak, O., *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, IDRC/OEA, 2013, pp. 15-18.
- Prieur, M., G. Sozzo y A. Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.
- Salinas, J. y G. Delamaza, *Guía para la participación ciudadana en cultura. Conceptos, instrumentos y herramientas*, Santiago, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, s. f.
- Sandoval, C., A. Sanhueza y A. Williner, *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. La estrategia de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, Naciones Unidas, 2015.
- Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention*, Geneva, United Nations, 2015.
- Velázquez, E., “Participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental”, *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, vol. 8, n.º 1, 2020, pp. 9-16.
- Valor Minero e IDT, *¿Por qué necesitamos una institucionalidad para el diálogo de Chile?*, Chile, s. f.

### Páginas web

- Consejo Nacional de Producción Limpia, *Acuerdos voluntarios de preinversión*, 30 de noviembre de 2021. [http://www.cpl.cl/archivos/avp/Protocolo\\_AVP.pdf](http://www.cpl.cl/archivos/avp/Protocolo_AVP.pdf).
- IAP2, *Public Participation Pillars brochure*, s. f. [https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3\\_P2\\_Pillars\\_brochure.pdf](https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/Communications/A3_P2_Pillars_brochure.pdf).
- Ministerio del Medio Ambiente, *Planes de descontaminación atmosférica*, 12 de agosto de 2021. <https://ppda.mma.gob.cl/>.

**Contenido**

- 1. Introducción** ..... 220
- 2. Definición y tratamiento de la participación a nivel internacional** ..... 221
- 3. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales** ..... 222
  - 3.1. Participación abierta e inclusiva ..... 222
  - 3.2. Mecanismos de participación en la toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones, actualizaciones y autorizaciones ..... 226
  - 3.3. Participación en ordenamiento territorial y desarrollo de políticas, planes, normas y reglamentos con impacto ambiental ..... 230
  - 3.4. Participación inicial en la toma de decisiones ambientales ..... 233
  - 3.5. Plazos razonables para la participación ..... 235
  - 3.6. Información oportuna del público a través de medios apropiados ..... 238
  - 3.7. Derecho a la participación y a la presentación de observaciones y deber de la autoridad de tomar en cuenta la participación ..... 239
  - 3.8. Deber de informar al público los motivos y fundamentos de la decisión adoptada ..... 241
  - 3.9. Difusión de las decisiones ambientales a través de medios apropiados ..... 243
  - 3.10. Adecuación del proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público ..... 244
  - 3.11. Facilitación al público del uso de idiomas distintos de los oficiales ..... 245
  - 3.12. Promoción de la participación del público en foros y negociaciones nacionales e internacionales en materia ambiental ..... 247
  - 3.13. Promoción del conocimiento local, y la interacción de diversas visiones y saberes ..... 248
  - 3.14. Apoyo a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para facilitar la participación ..... 248
  - 3.15. Garantía de respetar la legislación nacional y obligaciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales ..... 251
  - 3.16. Promoción y facilitación de la participación del público afectado por proyectos y actividades con impacto sobre el medio ambiente ..... 252
  - 3.17. Mínimos de información en los procesos de participación para la toma de decisiones respecto de autorizaciones ambientales ..... 254
- 4. Conclusiones** ..... 254

**1. INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo sobre el artículo 7, “Participación pública en la toma de decisiones ambientales”, del Acuerdo de Escazú tiene por objetivo hacer una breve descripción de los elementos clave de cada una de sus 17 disposiciones.

En primer lugar, para cada una de las disposiciones se ofrecen definiciones sobre los elementos más importantes que contemplan. En segundo lugar, se identifican jurisprudencias, normativas y buenas prácticas existentes en algunos de los países de América Latina relacionadas con cada disposición. En tercer lugar, se plantean los principales desafíos que deben ser abordados para la adecuada implementación de cada disposición, para luego terminar con una breve reflexión.

## 2. DEFINICIÓN Y TRATAMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

Desde una perspectiva amplia, la participación ciudadana puede entenderse como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”,<sup>1</sup> aun cuando pueden existir aproximaciones diversas dependiendo de autores y contextos específicos. Así, la “participación ciudadana en la toma de decisiones públicas es integrada como un concepto inherente al ejercicio del poder estatal en su relación con el entorno”,<sup>2</sup> y un “principio fundamental de buena gobernanza”.<sup>3</sup>

A través de la participación de las personas se genera el espacio, la oportunidad y capacidad para recoger insumos (con base en conocimientos, criterios, intereses o experiencias de los actores), consensuarlos (en torno a la acción o propuesta sobre la que se tomará una decisión) e incidir en “la toma de decisiones, ejecución y seguimiento de las decisiones públicas”.<sup>4</sup> Cuanto más abiertas y participativas sean las decisiones, mayor efectividad, sostenibilidad y legitimidad tendrán.

En materia ambiental, la participación ciudadana tiene un rol instrumental, facilitando “el manejo sustentable de los recursos naturales y la interacción de las personas con el ambiente a fin de generar el menor impacto posible”.<sup>5</sup>

En el derecho internacional, la participación ciudadana ha sido desarrollada en diversos instrumentos. En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconocía ya el derecho de las personas a participar, así como posteriormente, en 1978, lo hacía la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) (Pacto de San José). Por supuesto, el reconocimiento de este derecho estaba orientado a la participación hacia la dirección de los asuntos públicos, desde la vinculación con los derechos de libre asociación, libertad de pensamiento y expresión.

En materia ambiental, el reconocimiento de este derecho ha sido progresivo desde la década de los setenta. Instrumentos como la Declaración de Estocolmo (1972), la Declaración de Río (1992), la Carta Mundial de la Naturaleza (1982) o la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (2001) evidencian su reconocimiento y desarrollo. También, en la mayoría de los acuerdos multilaterales ambientales (Amuma)<sup>6</sup> se recoge

1 N. Cunill, *Participación ciudadana*, Caracas, Editorial del CLAD, 1991.

2 D. Barragán, H. Echeverría y D. Erazo, *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2014.

3 D. Barragán, *El acceso a la información como herramienta de Participación Ciudadana en asuntos ambientales*, Quito, Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, 2009.

4 Guillen, A., K. Sáenz, M. H. Badii y J. Castillo, “Origen, espacio y niveles de participación ciudadana”, *Daena. International Journal of Good Conscience*, vol. 4, n.º1, 2009, pp. 179-193.

5 Barragán, Echeverría y Erazo, *Participación ciudadana ambiental: guía para la acción*, op. cit.

6 Por mencionar algunos: Convención Ramsar, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites, por sus siglas en inglés), Acuerdo de París, Convenio de Minamata, Convenio sobre la Diversidad Biológica, Convenio de Basilea, Protocolo de Montreal, Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre otros.

... la importancia de la participación y consulta en los procesos de conservación, gestión ambiental o de aprovechamiento de los recursos naturales, en particular en la adopción de cualquier decisión que potencialmente pudiera tener un impacto en el ambiente (uno únicamente sobre actividades y proyectos, sino también políticas públicas, desarrollo territorial, normativas, etc.).<sup>7</sup>

Además, es importante considerar el alcance amplio de la participación ciudadana y del derecho de participación ciudadana como parte de la gestión de lo público. Así, la construcción de una ciudadanía activa y una participación ciudadana efectiva en materia ambiental trascienden del ámbito meramente ambiental cuando las decisiones pueden potencialmente afectar a la salud y otros derechos de las personas y colectivos. En esta perspectiva, Echeverría resalta “el vínculo que existe entre la participación ciudadana, los derechos ambientales y otros derechos humanos”.<sup>8</sup>

No es de extrañar que, como resultado de la evolución de la participación ciudadana en materia ambiental, el Acuerdo de Escazú, un instrumento de carácter vinculante, consolide los avances en el derecho internacional, en las normas de varios países de la región (e incluso desde el derecho comparado), en las prácticas y en los desarrollos jurisprudenciales de América Latina y el Caribe, con este enfoque que relaciona los derechos ambientales y los derechos humanos.

En esta perspectiva, el Acuerdo de Escazú tiene el reto de hacer frente a varias situaciones estructurales y coyunturales que enfrenta América Latina y el Caribe, en particular, la “urgente necesidad de reconstruir la credibilidad y legitimidad social de los procesos de participación pública”<sup>9</sup> como base para la toma de decisiones sobre el ambiente o que potencialmente pudieran afectarlo.

### **3. PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES**

#### **3.1. Participación abierta e inclusiva**

Esta primera disposición corresponde al marco general del artículo 7 sobre participación pública en asuntos ambientales, estableciendo que se trata de un derecho humano que los Estados deben garantizar a las personas. En efecto, este derecho se encuentra consagrado en el artículo 21 de la Carta Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y en las constituciones de varios países de América Latina y el Caribe.

Es necesario aclarar en este punto que la consulta indígena se encuentra consagrada en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional

7 D. Barragán y D. Erazo, *Acuerdo de Escazú: oportunidad para la activación de la Consulta Ambiental en Ecuador*, Quito, CIIAT/Universidad Hemisferios, 2021 (inédito).

8 H. Echeverría, *La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Oportunidades de regulación de la consulta previa, libre e informada y de la consulta ambiental en Ecuador*, Quito, Centro Internacional de Investigaciones sobre Ambiente y Territorio (CIIAT), Universidad Hemisferios, 2021.

9 I. Calle y D. Ryan (coords.), *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*, Lima, SPDA, 2016.

del Trabajo (OIT), adoptado en 1989 por la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. El Convenio 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.<sup>10</sup>

De esta forma, los Estados que hayan ratificado el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo sobre el acceso a la Información, la participación y la justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), deben comprender que su implementación se realizará en forma paralela. De hecho, el Acuerdo de Escazú, en su disposición 7.15, establece la obligación de los Estados de implementar todas sus otras obligaciones adquiridas en instrumentos internacionales sobre esta materia.

Las dos primeras interrogantes que deben ser abordadas para interpretar este artículo son: ¿qué es participación ciudadana? y ¿qué se entiende por decisiones ambientales?

Con este fin, se considera relevante proponer una definición en línea con la que plantea el *International Best Practice Principles*, que define a la participación como el involucramiento de individuos y grupos que son afectados en términos positivos y negativos, o que están interesados debido a una intervención que se ha propuesto, tal como un proyecto, un programa, un plan o una política que está sujeta a un proceso de toma de decisión.<sup>11</sup>

Por su parte, la toma de decisiones ambientales se refiere a aquellas decisiones sobre asuntos públicos vinculados a temáticas ambientales. De acuerdo con la *Guía de Implementación del Principio 10*, “como mínimo, deben calificarse como toma de decisiones ambientales cualquier procedimiento administrativo en que una autoridad medioambiental es la principal autoridad en la toma de decisiones o tiene responsabilidades de consulta”.<sup>12</sup> Estas decisiones pueden cubrir un espectro muy amplio, incluyendo planes de descontaminación del aire, normas lumínicas y ruidos, políticas públicas o programas para la gestión del recurso hídrico, derechos de tierra, la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, marcos legales sobre productos químicos y transgénicos, entre otras.

Retomando el concepto de participación ciudadana, son dos los elementos por destacar. El primero de ellos es que la motivación principal que tienen las personas y los grupos para involucrarse en una toma de decisión es la posibilidad de influir en ella. Esta posibilidad de influir es el nudo crítico de la participación ciudadana. De esta forma, por ejemplo, el acceso a la información y la posibilidad de ser consultada no constituyen un ejercicio de participación, sino más bien deben entenderse como facilitadores o condiciones necesarias

10 OIT, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

11 P. André, B. Enserink, D. Connor y P. Croal, *Public Participation. International Best Practice Principles*, International Association for Impact Assessment, Special Publication, Series n.º 4, 2006.

12 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Una guía de implementación de las Directrices de Bali del PNUMA para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medioambiente*, Nairobi, PNUMA, 2015, p. 80.

para la participación. El Acuerdo de Escazú aborda este nudo crítico sobre la posibilidad de influir en disposiciones que se presentan más adelante en este capítulo. Es necesario, entonces, explicitar que el Acuerdo de Escazú asegura el involucramiento de actores no estatales en proyectos y actividades específicas, y lo promueve en herramientas como políticas y normas, pero no se refiere a una participación vinculante ni a un derecho de veto.<sup>13</sup>

La tercera interrogante por considerar es ¿qué significa una participación abierta e inclusiva? Para comprenderla es útil destacar algunos de los principios de todo proceso de participación ciudadana que brindan una mirada más concreta sobre el cómo implementar las características “abierto e inclusiva”. Algunos de estos son los de no exclusión, que indican que la autoridad que organice un proceso de participación no puede excluir personas o grupos que tengan un interés por participar. Entre otras razones, la exclusión de algún grupo de interés priva al proceso de conocer todos los puntos de vista y de anticipar aspectos conflictivos. Otro principio es el de equidad, el cual busca garantizar que todas las personas y grupos que participen de un proceso tengan igualdad de oportunidades y de trato. El proceso no será abierto ni tampoco inclusivo si es que un grupo determinado tiene un trato especial o privilegios que los otros no tienen, tales como que sus propuestas sean más escuchadas. Y por último está el de reconocimiento y respeto por la diversidad que apela a que un proceso de participación supone reconocer la existencia de diversas opiniones y puntos de vista frente al asunto que se aborde. Estas diversas opiniones deben contar con el espacio para expresarse y deben ser valoradas por igual.<sup>14</sup>

Tres sentencias son interesantes de destacar respecto de la importancia de una participación abierta e inclusiva. En primer lugar, la Sentencia 22-18-IN/21 de Ecuador, que en su numeral 148 destaca que “la participación activa se manifiesta cuando se habilita la deliberación democrática de la ciudadanía, es decir, cuando se generan espacios en los que se involucran distintos puntos de vista y las políticas públicas ambientales se originan y ejecutan en el marco de un debate que incluye las voces ciudadanas”.<sup>15</sup>

Por su parte, la Sentencia T-361 de 2017 de la Corte Constitucional de Colombia establece que

... no pueden existir espacios vedados para la participación ciudadana en las decisiones que afectan a la comunidad. [...] La maximización de la intervención de la población se justifica en que la eficacia de la administración también depende de la materialidad de la participación del pueblo, por eso, ésta debe ser activa, real y efectiva, al punto que no se limita a obtener información sobre los asuntos públicos.

13 C. Nalegach, “Visión de Latinoamérica y el Caribe sobre democracia ambiental”, en *Acuerdo de Escazú. Hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020, p. 186.

14 C. Sandoval, A. Sanhueza y A. Williner, *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. La estrategia de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*, Santiago, Naciones Unidas, 2015, p. 17.

15 La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN de 8 de septiembre de 2021.

También, en su Sentencia C-180 de 1994 señaló que la participación ciudadana

... no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisivos no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual.<sup>16</sup>

Otras prácticas interesantes de destacar han sido implementadas por los gobiernos de Chile y de Ecuador. En Chile se ha implementado la herramienta “Estrategia Energética Local” (EEL), desde el año 2014. Como parte del programa Comuna Energética se busca aportar al desarrollo sostenible enfatizando en los proyectos de energía propuestos desde la comunidad y el territorio. La guía para la implementación de esta herramienta entiende la participación como el involucramiento activo de la población local, de las empresas, el sector público y grupos de interés en el proceso de toma de decisiones sobre la EEL. Precisa que la participación de los actores clave aumenta la aceptación de las decisiones y la representatividad de la estrategia. Destaca, además, que es importante que la participación sea temprana y que un alto grado de involucramiento requiere de flexibilidad y de apertura de todos los actores.

Por su parte, en el caso de Ecuador, el proceso de construcción del Plan de Acción REDD+ se planteó con un enfoque de participación amplia con los actores estratégicos vinculados a nivel nacional. El proceso contó con herramientas metodológicas desarrolladas por el programa ONU-REDD que fueron adaptadas a la realidad del Ecuador y, posteriormente, derivaron en mecanismos institucionalizados como la Mesa de Trabajo REDD+ que cuenta con un marco normativo específico para su conformación y funcionamiento.

La primera reflexión, de carácter político, es reconocer que, en general, existen visiones muy contrapuestas sobre el alcance del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en América Latina, lo cual obviamente genera controversias. Desde la perspectiva estatal es suficiente que las personas entreguen insumos que este tendrá en cuenta para la decisión en cuestión y, por otro lado, hay algunas organizaciones que piden ejercer el derecho de veto en procesos de consulta.<sup>17</sup>

Otro elemento que profundiza las tensiones entre los Estados y la ciudadanía es que los marcos normativos existentes en la materia entienden la participación como el cumplimiento de los requerimientos formales presentes en estas normas. Normas que no establecen una participación temprana y, por lo tanto, se concreta cuando la mayoría de

16 Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimitó el páramo de Santurbán. Corte Constitucional de la República de Colombia, Sentencia T-361 de 30 de mayo de 2017.

17 V. Frank, *El Acuerdo de Escazú y la conflictividad socioambiental en América Latina. Ambiente, desarrollo y acceso a la información*, Guatemala, Cholsamaj, 2020.

las decisiones ya han sido adoptadas; además, no se adecúan a las características sociales, económicas, geográficas ni de género de las comunidades, y tampoco proporcionan una debida respuesta a los aportes entregados por las personas y organizaciones.<sup>18</sup>

Para avanzar en la implementación de una participación abierta e inclusiva se requiere de autoridades públicas que genuinamente escuchen, conozcan y comprendan las propuestas de la ciudadanía y estén abiertas a la posibilidad de ser influidas por estas propuestas ciudadanas.<sup>19</sup>

Por último, se propone a los Estados interpretar de la forma más amplia posible esta primera disposición del artículo 7 sobre participación pública en las decisiones ambientales. Una de las posibles interpretaciones es considerar que la forma más comprensiva de asegurar el derecho a la participación ciudadana es implementando ejercicios de democracia deliberativa. Según Gupte y Bartlett, las políticas de recursos naturales y medio ambiente han comenzado a prestar atención a la teoría de la democracia deliberativa, con mayor énfasis que en la teoría democrática, que más bien enfatiza los elementos procedimentales de la democracia. En este sentido, resultan interesantes las palabras de Meadowcroft: “una vigorosa ampliación de la práctica de la democracia deliberativa hacia el ámbito de los recursos naturales y medio ambiente puede aumentar significativamente la capacidad de la sociedad de abordar problemas relacionados al ambiente en las próximas décadas”. Gupte y Bartlett, además, sistematizaron la experiencia de un ejercicio deliberativo en un pueblo rural de India y la conclusión es que la deliberación también puede implementarse en comunidades tradicionales de países en desarrollo sobre asuntos ambientales.<sup>20</sup>

### **3.2. Mecanismos de participación en la toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones, actualizaciones y autorizaciones**

Esta disposición garantiza el derecho a la participación ciudadana en los procesos de regularización ambiental desde una perspectiva amplia: permisos y sus posteriores revisiones, reexaminaciones o actualizaciones que emita la entidad competente del Estado para realizar las evaluaciones ambientales de proyectos y actividades.

En este sentido, es importante mencionar que los procesos de evaluación del impacto ambiental se consideran un “instrumento de gestión ambiental preventivo”.<sup>21</sup> En 1992, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo señaló, en su principio 17, la necesidad de realizar “una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya

18 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2018, p. 103.

19 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, Aarhus, 2014, p. 119.

20 M. Gupte y R. Bartlett, “Necessary preconditions for deliberative environmental democracy? Challenging the modernity bias of current theory”, *Global Environmental Politics*, vol. 7, n.º 3, 2007, pp. 94-106.

21 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 79.



de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.<sup>22</sup>

La Cepal evidenció que la mayoría de los 33 países que integran el alcance regional del Acuerdo de Escazú ya cuentan con marcos normativos para regular la evaluación de impacto ambiental. Además, se cuenta con disposiciones expresas para regular la participación ciudadana en muchos de los países; aun cuando “en ocasiones su aplicación está sujeta al tamaño del proyecto o al potencial impacto sobre el medio ambiente”.<sup>23</sup>

Independientemente del proceso que se impulse a nivel técnico para la evaluación de los potenciales efectos o impactos ambientales de un proyecto o actividad sobre una comunidad o grupo humano, es claro que la participación ciudadana es un elemento fundamental que contribuye a la transparencia en la toma de decisiones, a garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano, a prevenir conflictos derivados de la decisión y a conciliar la protección ambiental con los intereses de las comunidades.<sup>24</sup> Lamentablemente, la participación no siempre es oportuna y temprana, y se evidencian muy pocas probabilidades de que esta genere un impacto real en las decisiones, lo cual constituye una fuente de conflicto latente, en el entendido de que las poblaciones directamente afectadas no cuentan con una instancia institucional efectiva para canalizar sus inquietudes y propuestas respecto del proyecto en cuestión.

Su significancia no solo se deriva del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el ambiente, sino también refleja y profundiza “la concepción de justicia ambiental en su aspecto de repartición ecuánime de las externalidades ambientales”.<sup>25</sup> Considerando las asimetrías de poder de las comunidades frente al Estado o las empresas, o de información respecto de los proyectos y sus impactos, la participación abierta e inclusiva se plantea como una forma de equilibrar las relaciones entre los actores y abrir la posibilidad de identificar alternativas de menor impacto para las comunidades y para el medio natural; además de la oportunidad de un reparto equitativo de los impactos ambientales.

El caso del proyecto “Incorporación de Tronadura como método complementario en la extracción mecánica de material estéril en la Mina Invierno”, en Chile, es un ejemplo que permite ilustrar el derecho de participación en el marco de las autorizaciones ambientales, su vulneración y posterior tutela. La Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Magallanes y Antártica Chilena calificó ambientalmente favorable la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto (un proyecto complementario) que generará externalidades negativas (emisiones de material articulado, ruidos y vibraciones), frente al cual la autoridad regional negó las solicitudes de apertura de procedimiento de

22 ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río+20*, Río de Janeiro, Naciones Unidas, 1992.

23 *Idem*.

24 G. Espinoza, *Fundamentos de evaluación de impacto ambiental*, Santiago, Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios para el Desarrollo, 2001.

25 E. Velázquez, “Participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental”, *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, vol. 8, n.º 1, 2020, pp. 9-16.

participación ciudadana “aludiendo a que el proyecto no generaba cargas ambientales para las comunidades próximas”. La Corte Suprema acogió el recurso de protección presentado, dejando sin efecto la resolución del Servicio de Evaluación Ambiental y dejando también sin efecto la resolución que calificó favorablemente el proyecto, y ordenó “abrir un procedimiento de participación ciudadana, retrotrayendo el proceso de evaluación ambiental del proyecto al momento previo a su calificación, con el fin de hacer efectivos los derechos conculcados por la parte recurrida”.<sup>26</sup>

En el marco de la presente disposición del artículo 7, es importante abordar tres elementos para una mejor comprensión de esta: i) ¿cuál es el alcance de un impacto significativo sobre el ambiente?, ii) ¿qué se entiende por regularización ambiental?, y iii) ¿cuál debe ser el alcance de la participación ciudadana?

Respecto del alcance del impacto ambiental, si bien este puede ser directo o indirecto, positivo o negativo, va más allá del mismo efecto o impacto sobre el ambiente y aborda también las interrelaciones sociales y culturales.<sup>27</sup> En esta misma perspectiva, el Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo), plantea justamente un abordaje más amplio del concepto de impacto y lo define como

... los efectos causados por una actividad propuesta en el medio ambiente, incluidos la salud y la seguridad de los seres humanos, la flora, la fauna, el suelo, la atmósfera, el agua, el clima, el paisaje y los monumentos históricos u otras estructuras materiales o la interacción entre esos factores; incluye asimismo las repercusiones sobre el patrimonio cultural o las condiciones socioeconómicas que se deriven de las alteraciones de esos factores.<sup>28</sup>

En línea con el enfoque preventivo de la evaluación de impacto ambiental, surgen los procesos de licenciamiento o regularización ambiental, que derivan en una autorización de la autoridad competente de un Estado para “la ejecución de los proyectos, obras y actividades públicas, privadas y mixtas, en función de las características particulares de estos y de la magnitud de sus impactos o riesgos ambientales”.<sup>29</sup> El tipo de autorización que deba otorgarse y las medidas de compensación, mitigación y otras obligatorias de cumplir dependerán del nivel de impacto. Como parte de este proceso, e independientemente del nivel de impacto, se debería garantizar el derecho de participación ciudadana, de conformidad con el espíritu del Acuerdo de Escazú.

26 Corte Suprema de Chile, Exp. } 55.203-2016, de 16 de marzo de 2017.

27 Esto, por ejemplo, se refuerza con la definición que plantea el Código Orgánico del Ambiente en Ecuador, señalando que se entiende por impacto “todas las alteraciones, positivas, negativas, directas, indirectas, generadas por una actividad obra, proyecto público o privado, que ocasionan cambios medibles y demostrables sobre el ambiente, sus componentes, sus interacciones y relaciones y otras características al sistema natural”.

28 Unece, Convenio sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo, Finlandia), 25 de febrero de 1991, ECE/ENHS/NONE/2003/25, artículo 1, numeral vii.

29 Asamblea Nacional de Ecuador, Código Orgánico del Ambiente, artículo 172.

Lo más complejo es establecer cuál debería ser el alcance de la participación ciudadana en el marco de la regularización ambiental de proyectos, obras y actividades. Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos (Corte IDH) señaló que

... la participación del público interesado, en general, permite realizar un examen más completo del posible impacto que tendrá el proyecto o actividad, así como si afectará o no derechos humanos. En este sentido, es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe, durante su realización y después que se emita el estudio de impacto ambiental.<sup>30</sup>

En la práctica, en los países de la región, el derecho a la participación y su aplicación no siempre son garantizados en la normativa existente de conformidad con los estándares que plantea el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, a nivel jurisprudencial se observan decisiones que contribuyen a su garantía. La Sentencia T-348/12 de la Corte Constitucional de Colombia evidencia la tutela del derecho a la participación de comunidades locales, en particular de la Asociación de Pescadores de las Playas de Comfenalco y sus integrantes, en la construcción de megaproyectos que generan una afectación al ambiente e impactan a las comunidades asentadas en su área de influencia.

La Corte planteó varios argumentos relevantes: i) la obligación estatal de garantizar espacios de participación en los que se puedan concertar los intereses del proyecto u obra y los de la comunidad; ii) reafirma la función instrumental de la participación en las decisiones ambientales, “ya que sirve al propósito de realizar diagnósticos de impacto comprensivos”; y iii) “la participación es indispensable para el diseño de las medidas de compensación y corrección de los impactos”.<sup>31</sup>

En este contexto surgen reflexiones sobre el fondo de esta disposición. En primer lugar, el Acuerdo de Escazú señala que esta participación debe ser asegurada, pero no establece mecanismos específicos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales, aun cuando en otras disposiciones, por ejemplo, especifica la información mínima que deben recibir las personas para participar. Al igual que otras disposiciones, la garantía del derecho queda supeditada a las “medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra”<sup>32</sup> que cada Estado parte desarrolle de acuerdo con su derecho interno.

Por otra parte, existe jurisprudencia tanto del sistema interamericano como a nivel nacional, que da cuenta de la necesidad de garantizar los procesos de participación en el

30 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

31 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-348 de 2012.

32 D. Andrade, *Los instrumentos de acceso a la información incorporados en el Acuerdo de Escazú y su posible impacto en América Latina y el Caribe en Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, FARN, Cidce, 2020, p. 202.

marco de los procesos de evaluación ambiental como una medida preventiva y oportuna para procesar los impactos potenciales en el ambiente, así como los derivados de impactos ambientales en los grupos humanos y las comunidades. En consonancia, es importante que en una futura guía de implementación del Acuerdo de Escazú se pueda establecer una tipología de mecanismos referenciales, así como disposiciones específicas para cada uno.

### **3.3. Participación en ordenamiento territorial y desarrollo de políticas, planes, normas y reglamentos con impacto ambiental**

Esta disposición establece que el Estado debe promover la participación del público en la toma de decisiones sobre el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, programas, proyectos, normas, reglamentos y otras decisiones que no son parte de los procesos de autorizaciones y permisos ambientales contemplados en la disposición 7.2.

En este sentido, es importante diferenciar el alcance de las disposiciones 7.2 y 7.3: la primera establece que la participación en las autorizaciones y los permisos ambientales debe ser asegurada, mientras que la segunda señala que la participación debe ser promovida. En general, en la región de América Latina y el Caribe, la implementación de la participación pública en el ámbito de las políticas, planes y estrategias es bastante menor y de carácter discrecional respecto de la participación en las autorizaciones ambientales.<sup>33</sup> Es decir, la presente disposición tiene menor garantía y exigibilidad tanto desde el enfoque que plantea el Acuerdo de Escazú como de las prácticas existentes.

Dos aspectos son necesarios de abordar para analizar esta disposición. El primero de ellos es que el Acuerdo de Escazú no entrega una definición sobre qué se considera por políticas, planes, normas y reglamentos, incluso por ordenamiento territorial. La propuesta es entonces adoptar una interpretación amplia, y, por lo tanto, llevar adelante procesos de participación ciudadana cuando las políticas, los planes, las normas y los reglamentos ambientales puedan tener un impacto potencial en el medio ambiente y en la salud humana como consecuencia del impacto ambiental.

Para el efecto se proponen los siguientes elementos a fin de definir una política, regulación, plan o programa: i) que sea un instrumento regulado por vía administrativa o legislativa; ii) que deba ser preparado y adoptado formalmente y, iii) que provea un sistema y una coordinación para su implementación.<sup>34</sup>

Es relevante que los Estados tengan en cuenta los siguientes elementos cuando realicen un proceso de participación ciudadana en el ámbito del desarrollo territorial y para políticas, planes, normas y reglamentos con impacto ambiental: i) puede ser que a las personas les cueste comprender cómo una política o programa va a afectar su vida cotidiana; se recomienda entonces explicar, en el diálogo con la ciudadanía, cuál será su impacto una vez que la política se esté implementando en términos prácticos; ii) puede

33 M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, ediciones UNL, 2020.

34 Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters*, Unece, 2014.

haber mayor incertidumbre en la elaboración de una política o programa donde, por ejemplo, puedan existir varias alternativas de cómo aproximarse a ella; en este caso se recomienda que en las diversas etapas donde se consideren las alternativas se realice participación ciudadana, en el entendido de que sus insumos pueden ser beneficiosos para la decisión sobre la política o programa; iii) para políticas, programas y planes de gran envergadura, probablemente el público será amplio. Se sugiere que las autoridades competentes consideren múltiples vías para involucrarlos en la decisión en forma eficiente.<sup>35</sup>

Una segunda cuestión por abordar se refiere a que la participación debe darse en los instrumentos mencionados anteriormente, que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente y en la salud humana derivado del impacto ambiental. Es crucial abordar el cómo y quién define qué es un “impacto significativo”, ya que, dependiendo de cómo se aborde puede ser un elemento que restrinja la participación.

Para determinar si un impacto es significativo, el concepto debe ser utilizado de la forma más objetiva posible y sin buscar disminuir su nivel de impacto para evitar la organización de un proceso de participación ciudadana. Por ejemplo, en varios países donde existen estudios de impacto ambiental se observa la tendencia de las autoridades y de los proponentes de los proyectos a reducir el nivel de significación de los impactos de la actividad que está siendo evaluada. En reiteradas ocasiones esto trae como consecuencia que, una vez aprobada la actividad, esta decisión es llevada a la justicia para cuestionarla. A estos efectos, la articulación de científicos independientes y expertos ha sido clave para desafiar los resultados oficiales.<sup>36</sup>

El concepto “significativo” no está definido en el Acuerdo de Escazú. Algunos criterios útiles son entregados por la Convención de Espoo para ser considerados por una autoridad al momento de decidir si una política, programa, instrumento de desarrollo territorial, tiene un impacto significativo en el medio ambiente, y, por lo tanto, llevar adelante un proceso de participación. Entre estos criterios se destacan: i) el tamaño de la actividad; ii) la ubicación de la actividad, si está cerca de áreas protegidas, de interés científico o que puede tener un impacto significativo en la población; iii) los efectos, de manera que se consideran actividades con efectos adversos potencialmente complejos, incluidas aquellas con serios efectos sobre el ser humano o en especies de organismos; aquellas que amenazan un área determinada y que aumentan la carga que no puede ser sostenida por el ambiente.<sup>37</sup>

En América Latina es posible identificar un conjunto de buenas prácticas sobre participación pública para este tipo de instrumentos. Respecto de la participación en normas ambientales, se puede establecer que nueve países de América Latina y el Caribe poseen participación pública en la elaboración de sus normas ambientales.<sup>38</sup>

---

35 *Idem.*

36 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit., p. 133.

37 *Idem.*

38 Antigua y Barbuda, Chile, Ecuador, El Salvador, Jamaica, México, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Trinidad y Tobago. Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

Se aprecia una escasa práctica de la participación en el desarrollo territorial. Sin embargo, Chile cuenta con participación ciudadana en la elaboración de planes reguladores, así como en la Ley de Aportes al Espacio Público,<sup>39</sup> que establece que los planes de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público deben tener un proceso de participación ciudadana. También, la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica incluye procesos de participación ciudadana, y Uruguay dispone de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible.

Un instrumento relativamente reciente en América Latina es la evaluación ambiental estratégica (EAE), la cual ha permitido implementar participación pública en la elaboración de políticas, planes y programas en diversos países. La EAE es un instrumento que busca la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, las que típicamente se identifican con políticas, planes o programas.<sup>40</sup> En América Latina y el Caribe hay 18 países que utilizan la EAE como instrumento de gestión ambiental.<sup>41</sup>

El artículo 8 de la Convención de Espoo propone cómo realizar la participación ciudadana para EAE de políticas, planes y programas, y establece que la participación debe ser temprana cuando todas las opciones están abiertas; entregar los borradores de las políticas, planes o programas por medios apropiados, como la vía electrónica, y en forma oportuna; establecer un plazo razonable para que las personas entreguen sus comentarios al borrador y que se realice una difusión oportuna y amplia sobre el proceso de participación que se va a llevar a cabo.

Brasil, Chile y México disponen de instancias de participación ciudadana en los planes de Descontaminación. Estos planes son “instrumentos de gestión ambiental que, a través de la definición e implementación de medidas y acciones específicas, tiene por finalidad reducir los niveles de contaminación del aire, con el objeto de resguardar la salud de la población”.<sup>42</sup>

En Ecuador, la Sentencia 22-18-IN/21131, en su numeral 136, establece la obligación, en los distintos niveles de gobierno según corresponda, de consultar a la comunidad toda decisión o autorización que pueda tener una afectación al ambiente. Del texto constitucional se desprende que este derecho tiene dos elementos importantes: i) el acceso a la información ambiental y ii) la consulta ambiental propiamente dicha.<sup>43</sup>

El cumplimiento de esta disposición anima la voluntad y el compromiso político de los Estados al invitarlos a considerar las disposiciones del Acuerdo de Escazú como un piso mínimo en materia de implementación de los derechos de acceso y no como un techo.

39 La Ley 20.958 establece un sistema de aportes al espacio público.

40 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

41 Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay.

42 Ministerio del Medio Ambiente, *Planes de Descontaminación Atmosférica*, 12 de agosto de 2021.

43 La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN, cit.

Una consecuencia práctica de esta voluntad política será el ocupar información válida y actualizada para definir los impactos ambientales de los instrumentos mencionados en esta disposición y, de esta forma, cumplir con el objetivo de esta disposición. En esta línea serán de gran relevancia los aportes que realice una futura guía de implementación del Acuerdo de Escazú.

### 3.4. Participación inicial en la toma de decisiones ambientales

Esta disposición establece que los Estados deben asegurar que la participación pública se lleve a cabo al inicio del proceso de toma de decisiones de los asuntos ambientales, con el objetivo de que las observaciones y propuestas del público puedan efectivamente ser consideradas y así contribuir a la toma de la decisión en cuestión.

Para un entendimiento adecuado de esta disposición es importante definir cuáles son las etapas iniciales en la toma de decisión sobre un proyecto. Un primer elemento es entender que la participación debe darse cuando todas las opciones respecto del diseño del proyecto o actividad en cuestión estén abiertas, y, por lo tanto, no existen aún decisiones finales respecto de su diseño. Un segundo elemento es conocer las etapas que debe recorrer todo proyecto. Estas etapas son: inicio, planificación, ejecución, seguimiento y cierre. A su vez, la etapa de inicio se organiza en las etapas de idea inicial, prefactibilidad y factibilidad. La participación temprana debiera darse desde la etapa de inicio.

La participación del público en las etapas iniciales de los procesos de toma de decisión sobre asuntos ambientales no está normada en América Latina. Infortunadamente, esta participación inicial no está regulada dentro de los procesos de autorizaciones, tales como los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental presentes en 31 países de la región.<sup>44</sup>

En la bibliografía existente, el término para referirse a esta participación inicial es el de participación temprana. Se entiende por participación temprana un proceso organizado donde la autoridad o el proponente del proyecto en cuestión coordina el contacto inicial con la comunidad, con el objetivo de que esta se integre, como actor clave, además de la empresa y otros actores sociales, al proceso de toma de decisiones desde las etapas iniciales del proyecto en cuestión.

Esta participación temprana tiene un conjunto de ventajas, entre las cuales se destacan las siguientes:<sup>45</sup>

- Se genera un sentido de apropiación sobre los resultados, aumenta la legitimidad de la toma de decisiones y conduce a una mayor cohesión social.
- La probabilidad de que la participación del público dé lugar a decisiones de mejor calidad, con base en una mayor disponibilidad de información.
- Los tipos de información pueden ser mejorados a través de la participación del público, ya que incluyen el conocimiento y la experiencia local y garantizan que el diseño final del proyecto tenga mayor viabilidad.

44 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

45 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río*, cit.

- El proceso de diálogo público puede aumentar la aceptación de la comunidad y el apoyo de las decisiones finales, sobre todo si se puede demostrar que las preocupaciones públicas fueron tratadas adecuadamente en la toma de la decisión en cuestión.

También es necesario tener en cuenta que, en algunos casos, como resultado del proceso de participación temprana del público, será evidente que la actividad propuesta debe ser cambiada radicalmente, o incluso abandonada por completo.<sup>46</sup>

Existen escasas buenas prácticas en la región sobre participación inicial. Chile cuenta con dos iniciativas de carácter voluntario de participación temprana. La primera de ellas, llamada Acuerdo Voluntario de Preinversión (AVP), fue implementada por la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático<sup>47</sup> durante los años 2016 a 2018. En 2018 asume la administración el presidente Piñera y suspende su implementación.

El objetivo de los AVP es realizar un proceso de participación temprana que facilite el logro de acuerdos entre los diversos actores (proponente, organizaciones y eventuales vecinos del proyecto) orientados a transparentar sus potenciales impactos, mejorar el proyecto y sus beneficios, con anterioridad a que el proyecto ingrese formalmente al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Pretende, además, crear relaciones colaborativas de largo plazo implementando sus principios orientadores: incidencia en las decisiones, inclusión y representación de actores e intereses, igualdad de oportunidades, educación mutua, así como transparencia y acceso a la información.<sup>48</sup>

La segunda iniciativa que solo ha sido implementada parcialmente en forma piloto es la Agencia de Diálogo Pública y Autónoma a cargo de implementar diálogos territoriales en el marco de la evaluación ambiental de grandes proyectos. Se propone la creación de una Agencia de Diálogo que lleve a cabo procesos de diálogo que contemplan seis etapas. La tercera de ellas se titula participación previa a la evaluación ambiental donde “el titular del proyecto realiza un acompañamiento participativo al proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, a través de la socialización y revisión de los resultados intermedios y finales”.<sup>49</sup>

Por su parte, la Corte Constitucional de Ecuador, en su Sentencia 22-18-IN/21131<sup>50</sup> destaca que la consulta con la ciudadanía no puede partir de una decisión previamente tomada. Si hay decisión previa, entonces no es una consulta, sino el mero cumplimiento de una formalidad que consiste en informar. Destaca que la consulta ambiental debe ser oportuna, es decir, se debe realizar desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones.

46 *Idem*.

47 Dependiente del Ministerio de Economía del Gobierno de Chile.

48 Consejo Nacional de Producción Limpia, *Acuerdos Voluntarios de Preinversión*, 30 de noviembre de 2021.

49 Valor Minero e IDT, *¿Por qué necesitamos una institucionalidad para el diálogo de Chile?*, Santiago, s.f.

50 La Corte acepta parcialmente la acción pública de inconstitucionalidad propuesta en contra de varias normas del Código Orgánico del Ambiente y su reglamento. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN, cit.



De la misma forma, la Corte Constitucional de Colombia, en la Sentencia T-361 de 2017,<sup>51</sup> estima que la participación de la ciudadanía debe ser previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz.

Se debe destacar que la Resolución 39<sup>52</sup> del Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus considera que la participación debe tener lugar necesariamente antes de la expedición del permiso medioambiental.<sup>53</sup> También afirma que el hecho de que solo se prevea la participación del público después de la concesión del permiso limita la contribución del público a presentar únicamente observaciones sobre la forma en que podrá mitigarse el impacto ambiental de la actividad minera, pero excluye la posibilidad de que el público pueda influir en la decisión original de emprender o no la actividad minera, ya que esta decisión ya se ha tomado.<sup>54</sup>

También existen iniciativas de participación temprana implementadas por el sector privado. Por ejemplo, el proyecto minero “Nueva Unión” de las empresas Newmont Goldcorp y Teck ubicado en Chile, organizó un proceso de participación temprana para la etapa de exploración del proyecto minero.<sup>55</sup>

Uno de los principales beneficios de realizar procesos de participación inicial es su capacidad de conocer tempranamente los posibles conflictos existentes respecto de la actividad en cuestión, y, por lo tanto, la posibilidad de abordarlos y canalizarlos a tiempo. Un proceso de diálogo inicial entre los diversos actores interesados y aquellos que se verán afectados (en términos positivos y negativos) por un determinado proyecto permite transparentar sus impactos ambientales y sociales, y ofrece la oportunidad de abordarlos en forma responsable considerando así las preocupaciones que existen en torno al diseño del proyecto.

### 3.5. Plazos razonables para la participación

Esta disposición se relaciona directamente con la duración de la participación en el proceso en que se va a tomar la decisión. Esto implica no solo que la participación debe ser posible desde las etapas iniciales, sino que también las personas dispongan de un tiempo suficiente y razonable para activar su participación y permitir que la comunidad “haga parte de la discusión”.<sup>56</sup> En esta perspectiva es fundamental considerar que la decisión, como resultado sustantivo de la participación, tiene que facultar a la ciudadanía para que pueda contribuir a ella y plantear observaciones en tiempo y forma.

Un elemento clave que Sozzo resalta es la necesidad de revalorizar “la conexión entre acceso a la información y participación, destacando que la primera es una condición

51 Derecho de participación en materia ambiental en el marco de la expedición de resolución que delimitó el páramo de Santurbán. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361/17, cit.

52 Resolución 39 de un caso de Armenia, ACCC/C/2009/43, 17 de diciembre 2010, par. 76.

53 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit.

54 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit.

55 BID, *Sector extractivo y sociedad civil: cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo. Chile*. Washington D.C., BID, 2018.

56 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361 de 2017.

de posibilidad de la segunda”.<sup>57</sup> En esta disposición, la relación directa entre información y participación cobra relevancia por la necesidad “de disponer de toda la información relevante para que el público comprenda y evalúe una decisión”,<sup>58</sup> así como del tiempo suficiente que le permita informarse (recibir información desde los canales oficiales y, además, solicitar información adicional que considere relevante), comprender, procesar toda la información relacionada con la decisión que se va a tomar y “preparar su postura para el proceso de diálogo”.<sup>59</sup> Además, se debe considerar que, posterior a una “etapa” de información, y a los mismos espacios de participación, la ciudadanía debe contar con tiempo suficiente para analizar el proceso de participación y presentar observaciones formales para que sean debidamente consideradas.

En este mismo sentido, en la Sentencia 22-18-IN/21, la Corte Constitucional de Ecuador señaló que la

... consulta ambiental debe ser oportuna y participativa. Será oportuna cuando se asegure que la participación se la realice desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones. Para que sea oportuna también deberá contemplar plazos razonables para que el sujeto consultado tenga tiempo suficiente de informarse y participar de forma efectiva. La participación pública implica que se participe en los procesos de toma de decisiones ambientales e incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.<sup>60</sup>

Este es un caso de jurisprudencia de un Estado parte que ya hace referencia explícita a las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

Respecto a los plazos del proceso de participación es necesario contar con un estándar referencial que oriente el entendimiento sobre qué se considera un plazo “suficiente”, aun cuando esto puede variar dependiendo del tipo de decisión que se deba tomar. Esto ha sido destacado en el derecho internacional, aun cuando no se han establecido plazos referenciales.<sup>61</sup>

Al respecto, Betaille señala que “la duración del plazo fijado por la autoridad administrativa debe tener en cuenta la naturaleza, la complejidad y la amplitud de la actividad prevista”. Por lo tanto, “un plazo que sería razonable para un pequeño proyecto cuyo impacto no es más que local puede no serlo cuando se trata de un proyecto complejo de mayor escala”<sup>62</sup> o incluso transfronterizo. Sozzo, por su parte, considera que “en el derecho comparado suele haber decisiones muy diversas al respecto”,<sup>63</sup> sin embargo, plantea:

La norma utiliza una “cláusula abierta”, es decir, un tipo de norma no cerrada y que remite a un criterio comportamental del legislador muy utilizado

57 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit.

58 IAP2, *Public Participation Pillars*, Brochure, s. f.

59 *Idem*.

60 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21e de 8 de septiembre de 2021.

61 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, cit.

62 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 91.

63 *Ibid.*, p. 213.

contemporáneamente: deben establecerse plazos razonables. No pueden ser ni muy exiguos ni demasiado prolongados. Se trata de dos plazos: uno durante el cual la autoridad publicita la existencia del proceso (un plazo razonable es 15 días); otro para que tenga lugar la participación, el cual es clave para el éxito del diseño del mecanismo participativo (un plazo de dos meses, por ejemplo, parece adecuado).<sup>64</sup>

La Sentencia T-294 de 2014 de la Corte Constitucional de Colombia, por ejemplo, da cuenta de la “fijación de un plazo de duración al proceso comunicativo, tiempo correspondiente a tres (3) meses contados a partir de la apertura de la participación”. Esta decisión refleja dos elementos adicionales, que también los explicita: un plazo razonable evidencia la materialización del “principio de buena fe en la emisión de juicios y de interpretación de los mismos”;<sup>65</sup> así como la disposición para generar un diálogo genuino en el marco del proceso de participación.

Esto contrasta con los procesos de consulta de las acciones REDD+ en Ecuador. “Los plazos para el análisis de información en el diseño de las acciones REDD+ y la toma de decisiones se determinarán según las costumbres del colectivo. Sin embargo, el implementador de las acciones REDD+ podrá dialogar con el colectivo para llegar a un acuerdo con respecto a los plazos”. Esto refuerza la necesidad del diálogo y el respeto por los usos y costumbres del público.<sup>66</sup>

Por otra parte, la experiencia de la Convención de Aarhus, a través de la jurisprudencia generada por su Comité de Cumplimiento, ha evidenciado la importancia de contar con plazos que permitan al público informarse y prepararse para participar. En un caso relacionado con Armenia, el Comité determinó que una semana no es un plazo suficiente para que el público pueda “familiarizarse con voluminosa documentación de carácter técnico y participar de manera eficaz”, al tratarse de una primera audiencia; pero consideró que dos semanas es un tiempo apropiado en el marco de una segunda audiencia, dado que “gran parte de la documentación relacionada con [...] la toma de decisiones ambientales es la misma”, o se basa en documentación utilizada previamente.<sup>67</sup>

En este contexto, el Acuerdo de Escazú no plantea plazos referenciales, sino que deja a criterio del legislador de los Estados parte su desarrollo normativo. La experiencia de la región y Europa ha evidenciado la necesidad de definir qué se debe entender por un plazo razonable para informar a la ciudadanía y que esta pueda participar.

64 *Idem.*

65 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-361 de 2017.

66 Ministerio del Ambiente de Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Plan de Acción REDD+ (2016-2025). Quito. Referencia al Anexo Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos en Ecuador. El Plan de Acción REDD+ fue expedido mediante Acuerdo Ministerial 116 del Ministerio del Ambiente, de 7 de noviembre de 2016.

67 Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus, Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2009/43 concerning compliance by Armenia, adoptada el 17 diciembre de 2010.

### 3.6. Información oportuna del público a través de medios apropiados

Esta disposición fundamenta la importancia de una participación informada. La Corte IDH, en el Caso Pueblo Saramaka vs. Surinam, estableció que el acceso a la información es fundamental para garantizar el derecho a ser consultado, sin embargo, la consulta no se agota con informar ni tampoco es un trámite burocrático.<sup>68</sup> Desde este enfoque, la información es un insumo clave para el ejercicio de otros derechos, como el de participación ciudadana.

Más allá de la garantía de informar “de forma efectiva, comprensible y oportuna”, esta disposición plantea criterios que deben observarse al momento de informar. Por una parte, plantea cuáles son los medios apropiados para informar al público, así como los elementos mínimos de información que se deben proveer al público para que pueda comprender la decisión que se va a tomar, quién la va a tomar y el alcance del proceso de participación en términos del procedimiento, mecanismos y plazos, así como los mecanismos de solicitud de información.

La Corte Constitucional de Ecuador, en su Sentencia 22-18-IN/21 señaló que la información debe “conducir a que la comunidad pueda pronunciarse sobre [una] decisión o autorización”. Es importante considerar que la información debe ser accesible y de fácil comprensión por parte de la ciudadanía para que faculte una toma de decisiones efectiva. En este mismo sentido, la “Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos en Ecuador” plantea justamente la necesidad de proveer información clara, precisa, sencilla, transparente y con pertinencia cultural referente a REDD+ y a las acciones que se proponen implementar en su tierra o territorio en el procedimiento de consulta.<sup>69</sup> Para esto establece el mecanismo para proveer información (incluyendo reuniones informativas), el tipo de información que se presentará<sup>70</sup> y la forma en que se hará.<sup>71</sup>

68 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172; Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21e de 8 de septiembre de 2021.

69 Ministerio del Ambiente de Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Plan de Acción REDD+ (2016-2025), cit.

70 Esta información incluye: a) explicación sobre REDD+ que permita la total comprensión del colectivo sobre este tema; b) la descripción de las acciones REDD+, esto es: i) el área donde se propone implementar las acciones REDD+; ii) las acciones REDD+ que se proponen, sobre las cuales se trabajará conjuntamente con el colectivo en el diseño; iii) tiempo de duración de la implementación de acciones REDD+; iv) los derechos y las obligaciones que se generan por su implementación; c) prueba documentada del estatus legal del implementador de las acciones REDD+; d) una descripción preliminar de posibles impactos negativos y positivos, así como riesgos sociales y ambientales que podrían asociarse a la implementación de las acciones REDD+; e) explicación clara sobre los posibles beneficios que trae la implementación de las acciones REDD+; f) el listado del personal que estará involucrado en la implementación de las acciones REDD+ y sus responsabilidades, esto incluye personas locales, institutos de investigación, auspiciantes, consultores, entre otros; g) descripción de los costos de la implementación de las acciones REDD+ y cómo serán financiados; h) información de contacto del implementador. Además, se debe procurar que el colectivo tenga acceso a la información adecuada sobre la viabilidad técnica y financiera de las acciones REDD+.

71 Incluyendo medios de comunicación apropiados en el idioma del colectivo, considerando la pertinencia cultural, nivel de instrucción y cualquier otro aspecto que pueda influir en la transmisión

En una región como América Latina y el Caribe, donde existen todavía brechas de conectividad y exclusión, las autoridades a cargo de los procesos de participación tienen que considerar estas limitaciones al momento de definir los medios apropiados. Un elemento clave es no utilizar lenguaje técnico y observar los contextos territoriales, socioeconómicos y culturales del público.

### **3.7. Derecho a la participación y a la presentación de observaciones y deber de la autoridad de tomar en cuenta la participación**

Esta disposición establece dos elementos significativos en materia de participación. El primero de ellos se refiere a que deben existir las instancias apropiadas y disponibles para que el público pueda participar presentando sus observaciones y propuestas en los procesos de toma de decisiones ambientales, tales como las autorizaciones ambientales (7.2) y los instrumentos de desarrollo territorial, normas, políticas y programas que tengan un impacto en el medio ambiente (7.3). El segundo de estos elementos se refiere a que estas observaciones y propuestas deben ser consideradas por la autoridad que está tomando la decisión en cuestión.

Respecto del primer elemento se puede establecer que los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental existentes en la mayoría de los países de la región cuentan con un formato y un plazo establecido para recibir observaciones del público sobre el proyecto en cuestión. El formato más usual es enviar sus observaciones por escrito en un plazo determinado, que generalmente es breve.

Por su lado, en los instrumentos establecidos en la disposición 7.3 existen muy pocas instancias para la participación del público. Dentro de las pocas que existen se pueden destacar las instancias de participación que contempla la EAE, herramienta que se utiliza para evaluar desde el punto de vista ambiental los instrumentos de desarrollo territorial, normas, políticas y programas.

Para una efectiva implementación de esta disposición resulta conveniente entender que estas instancias deberán permitir presentar observaciones por medios orales y electrónicos, además de los escritos. Es decir, estas deben buscar ser ampliamente accesibles. “La legislación no puede fijar como medios aquellos que recurren a tecnologías que aún no son socialmente accesibles. La accesibilidad o disponibilidad debe evaluarse conforme a las circunstancias del proceso”<sup>72</sup>

La disposición 7.10 es complementaria a esta, ya que establece la importancia de adecuar el proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

---

efectiva de información. De ser necesario, la presentación de la información debe ser en el idioma propio del colectivo. Preferencia por materiales audiovisuales y didácticos. El consultante debe ofrecer respuestas adecuadas, oportunas y completas a las preguntas presentadas por el colectivo. Se podrá contar con un facilitador/a para que presente toda la información de las acciones REDD+ e inquietudes del colectivo, si el consultante o el colectivo lo consideran necesario.

72 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 214.

Por otra parte, la autoridad debe dar una debida consideración a las propuestas como una forma de garantizar el derecho a presentar observaciones, situación que presenta un desarrollo mucho menor. De hecho, uno de los grandes desafíos en los países de América Latina, no solo en las decisiones ambientales, es que la autoridad que corresponda tome debidamente en cuenta las propuestas e intereses que plantean las personas en los procesos de participación que se realizan en el marco de una decisión de cualquier asunto público.

Tal como lo establece el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en general no está claro cuál es el procedimiento y los criterios que se utilizan para la consideración de las propuestas planteadas por las personas y los grupos, pero es necesario hacerse cargo de este desafío y avanzar en transparentar la manera en que se ponderan las observaciones recibidas por la ciudadanía y la publicación de la decisión final.<sup>73</sup>

En esta línea, las Recomendaciones de Maastricht sobre fomento de la participación pública efectiva en la toma de decisiones ambientales establecen que

... debe existir una clara obligación en el marco jurídico para que sea la autoridad competente (y no el promotor de la actividad o el encargado de elaborar el estudio de impacto ambiental) la que tome debidamente en cuenta el resultado de la participación del público. Se agrega, además, que el proceso debe ser justo y no discriminatorio, y que debe tener la posibilidad de derivar en cambios, medidas adicionales, selección de opciones alternativas o rechazo de la actividad propuesta.<sup>74</sup>

Desde el modelo del gobierno abierto, y de su eje de participación ciudadana, se han propuesto criterios que permitan analizar las observaciones que las personas y los grupos aportan al involucrarse en un proceso de participación ciudadana para cualquier asunto público. En esta línea, un aspecto relevante cuando se analizan las recomendaciones ciudadanas es “definir previamente criterios de priorización, lo que permite que la selección de las recomendaciones sea el resultado de una valoración de todas las propuestas en virtud de los mismos elementos de juicio”.<sup>75</sup>

De esta forma, es primordial establecer criterios de priorización con base en la viabilidad técnica, presupuestaria, político-administrativa y coherencia de planificación. Por viabilidad técnica se entiende que exista la capacidad técnico-profesional de implementar la propuesta; la económica se refiere a que existan los recursos necesarios para su implementación y, por último, la viabilidad política-administrativa se refiere a que la entidad responsable que organizó el proceso de participación, y que debe implementar la propuesta, tenga la atribución legal de llevarla adelante.

73 UNEP, *Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, United Nations Environment Programme, 2010.

74 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río*, cit.

75 A. Naser, V. Fideleff y J. Tognoli, *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto. Herramientas para la cocreación, el seguimiento y la evaluación*, Santiago, Naciones Unidas, 2020, p. 41.

La implementación adecuada de esta disposición por parte de los Estados tiene el potencial, junto con la disposición sobre participación inicial (7.4), de reducir la intensidad de los conflictos ambientales. Si las personas tienen la capacidad de presentar observaciones por diversos medios y la autoridad responsable las considera en su decisión, para luego dar una respuesta fundada sobre su decisión incluyendo el comunicar cómo fueron consideradas las decisiones (disposición 7.8), entonces el Estado podrá al menos conocer los posibles conflictos durante el proceso de toma de decisión y no cuando la decisión esté tomada.

### **3.8. Deber de informar al público los motivos y fundamentos de la decisión adoptada**

Esta disposición promueve que la adopción de decisiones de carácter ambiental cuente con una adecuada “responsabilización”<sup>76</sup> por parte de las entidades públicas, respecto de sus actos. En esta perspectiva, se hace necesario que asuman la responsabilidad de informar oportunamente de la decisión, sus fundamentos y el modo en que se consideraron los aportes y las observaciones del público.

En la gestión ambiental, la rendición de cuentas cobra mayor relevancia por el impacto potencial que las decisiones pueden tener sobre el ambiente, e incluso sobre la salud humana como una derivación de los impactos ambientales. En esta perspectiva, el Acuerdo de Escazú considera al principio de rendición de cuentas como un elemento guía para su implementación.

El “ofrecer al público la oportunidad de expresar sus puntos de vista y exigir a las autoridades públicas que tengan debidamente en cuenta esos puntos de vista en la decisión mejora la responsabilidad y la transparencia de la toma de decisiones ambientales y puede fortalecer el apoyo público a las decisiones tomadas”.<sup>77</sup> Por otra parte, le da sentido a la calidad de la participación en cuanto permite conocer cómo se procesó y cómo influyó –o no– en la decisión.

En este contexto, es importante comprender qué se entiende por rendición de cuentas y cuál es su alcance en el marco del proceso de participación, como un mecanismo para informar los fundamentos de la decisión y cómo se consideraron las observaciones de la ciudadanía.

La Ley Estatutaria 1757,<sup>78</sup> que regula la participación ciudadana en Colombia, define la rendición de cuentas como

76 O. Oszlak, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, IDRC/OEA, 2013, pp. 15-18.

77 Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention*, Geneva, United Nations, 2015.

78 Vale señalar que la Corte Constitucional de la República de Colombia determinó la exequibilidad de esta disposición, así como todo el Título IV de la Rendición de Cuentas mediante Sentencia C-150 de 2015.

... el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales, las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas es una expresión de control social que comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Este proceso tiene como finalidad la búsqueda de la transparencia de la gestión de la administración pública y a partir de allí lograr la adopción de los principios de Buen Gobierno, eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas, en la cotidianidad del servidor público.<sup>79</sup>

En este contexto, la rendición de cuentas es un instrumento que busca generar las condiciones necesarias para que los ciudadanos recuperen la confianza y credibilidad en los poderes públicos. Así, en la coyuntura de una decisión sobre el ambiente, el aprovechamiento de los recursos naturales o las prioridades territoriales se hace más necesaria la construcción de confianza.

Sozzo ejemplifica este contexto al señalar que

... la autoridad debe dar a conocer el proyecto normativo definitivo con un informe final del proceso participativo. Este informe final tiene que contener una indicación acerca de cuáles han sido la decisión o las decisiones. Esta explicación debe ser fundada, en particular, indicando el “modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones”, lo que implica señalar también cuáles son las razones por las cuales se desechan ciertas observaciones que pueden agruparse temáticamente a tal efecto si fuera necesario. Esta comunicación a la ciudadanía del proyecto final y el informe final del proceso de elaboración participativa debe efectuarse por medios públicos y accesibles, lo que descarta que deba requerirse. Asimismo, la comunicación acerca del resultado final y sus fundamentos “deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes” (artículo 7.9).<sup>80</sup>

En cuanto a su alcance, es importante considerar el proceso mismo de los mecanismos de rendición de cuentas, como los plazos del proceso de participación. La Ley Estatutaria 1757 de Colombia ofrece una aproximación referencial a las etapas que debe contener la rendición pública de cuentas: aprestamiento, diseño, preparación o capacitación, ejecución y seguimiento y evaluación.<sup>81</sup> En cuanto a los plazos, se debe considerar un tiempo adecuado y suficiente para hacer una devolución conveniente de los resultados

79 *Diario Oficial* 49565 de julio 6 de 2015, Ley Estatutaria 1757, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

80 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 215.

81 Estas disposiciones se desarrollan en el *Manual Único de Rendición de Cuentas. Versión 2*, elaborado por Función Pública en 2019.



de la participación y de las decisiones adoptadas<sup>82</sup> (en el caso de Colombia, la ley referida establece un término de 15 días para responder al ciudadano).

Al respecto, y desde la perspectiva de prevención de daños ambientales, la Corte IDH dictaminó la obligación de los Estados, señalando que estos “deben poner en práctica mecanismos adecuados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, entre los cuales se incluyan tanto medidas preventivas como medidas de sanción y reparación.”<sup>83</sup>

En esta perspectiva, se tienen que prever mecanismos y plazos para llevar adelante la rendición de cuentas, además de identificar adecuadamente a los grupos ante quienes se deben rendir cuentas.

### **3.9. Difusión de las decisiones ambientales a través de medios apropiados**

Esta disposición es complementaria a la anterior y establece dos elementos importantes:

- En primer lugar, todas aquellas decisiones ambientales que contaron con un proceso de participación ciudadana deben ser difundidas. No solo utilizando los medios tradicionales de difusión, tales como la prensa, diario oficial o los medios institucionales de las autoridades ambientales a cargo de la decisión, sino, además, utilizar medios no tradicionales (aquellos que utilizan algunas poblaciones para informarse, tales como radios comunitarias, información escrita a disposición en lugares de afluencia de público, entre otros). También agrega que esta difusión debe ser efectiva y rápida.
- En segundo lugar, establece que no solo debe difundirse información sobre la decisión, sino también sobre el procedimiento para reclamar o impugnar dicha decisión ante algún poder del Estado, como el poder ejecutivo (acciones administrativas) o ante el poder de judicial (acciones judiciales).

Estos dos elementos son una novedad para los Estados de América Latina y el Caribe tanto en la norma como en las prácticas existentes.

Respecto del primer elemento, sobre difusión de una decisión ambiental, esta generalmente se publica en el diario oficial, en el caso de que se trate de una norma o un reglamento, o en los sitios electrónicos de las autoridades ambientales. La gran mayoría de la población no conoce el diario oficial, no sabe cómo acceder a él, y en varios países su acceso tiene un costo. Además, no toda la población accede a la información publicada en los sitios electrónicos gubernamentales.

En cuanto al segundo aspecto, no se tienen antecedentes en la bibliografía revisada sobre casos en los que la autoridad explica y da a conocer a la población interesada cuáles son los procedimientos para reclamar o impugnar una decisión.

82 Unece, *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters prepared under the Aarhus Convention*, op. cit.

83 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, cit.

Como se puede observar, es fundamental avanzar en la definición de los criterios mínimos que deben considerarse para garantizar una adecuada difusión de las decisiones adoptadas, como parte del derecho de acceso a la participación que garantiza el Acuerdo de Escazú.

### **3.10. Adecuación del proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público**

Considerando la diversidad geográfica, étnica, lingüística y cultural de América Latina y el Caribe, las perspectivas territoriales y de género se han incorporado progresivamente como parte de los enfoques de análisis y planificación en la gestión pública. En los procesos de participación cobran mayor relevancia al reconocer que las decisiones deben garantizar que la planificación del desarrollo y la gestión de los recursos naturales consideren las capacidades y prioridades locales (que no necesariamente se reflejan en los instrumentos de planificación territorial), así como una diversidad de variables relacionadas con “sexo y género y sus manifestaciones en un contexto geográfico, cultural, étnico e histórico determinado”.<sup>84</sup>

En esta perspectiva, la presente disposición requiere la adecuación del proceso de participación, “introduciendo los ajustes necesarios para atender las características sociales, culturales y económicas de la población, así como las cuestiones territoriales. Esto es clave en los países con territorios muy extensos o en los casos de las asimetrías regionales”.<sup>85</sup> Incluso al interior de un mismo país se pueden identificar características diversas, que plantean un reto para la adecuación de los procedimientos de participación, no solo considerando factores económicos, sociales y de género, sino también los usos y costumbres en el caso de pueblos y nacionalidades indígenas o afrodescendientes.

La Sentencia 22-18-IN/21 de la Corte Constitucional de Ecuador aborda el nivel de inclusión que debe presentar la consulta ambiental, señalando que para que “llegue a ser inclusiva ésta deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados”, conforme a los estándares del Acuerdo de Escazú.

En Chile, el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental establece que el Servicio de Evaluación Ambiental tiene la obligación de

...realizar actividades de información a la comunidad, adecuando las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación, con la finalidad de que ésta conozca el procedimiento de evaluación ambiental, los derechos de los cuales disponen durante él, el tipo de proyecto o actividad en

84 J. Salinas y G. Delamaza, *Guía para la participación ciudadana en cultura. Conceptos, instrumentos y herramientas*, Santiago, Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, s.f.

85 Prieur, Sozzo y Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 215.

evaluación que genera la participación y los principales efectos de dicha tipología. Asimismo, el Servicio propiciará la instancia de encuentro entre el titular y la comunidad, con el objeto de que ésta se informe sobre las particularidades del proyecto o actividad. Estas actividades deberán realizarse oportunamente en un lenguaje sencillo, directo y de fácil comprensión para la comunidad.<sup>86</sup>

En Ecuador, la “Guía nacional de consulta para la implementación de acciones REDD+ en tierras o territorios colectivos” es otro caso interesante. La consulta que plantea la Guía hace una mixtura entre el mecanismo de la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada, en términos del sujeto consultado. Lo relevante es su característica de equidad de género, misma que plantea que “se debe promover la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad y equidad de género en las reuniones informativas y en la toma de decisiones, considerando su voz y voto”.<sup>87</sup> De igual forma, plantea que el procedimiento de consulta debe ser realizado con pertinencia cultural, principalmente en términos de la información que se debe proveer.<sup>88</sup>

Como se aprecia, la diversidad del público en cuanto a su caracterización, origen e intereses respecto de la decisión hace necesaria la adecuación del proceso de participación ciudadana. En particular, el nivel educativo, el acceso a los lugares de consulta o el nivel de conectividad pueden condicionar el tipo de proceso de participación que se pueda implementar (idioma en el que se entrega la información, la modalidad de la consulta, horarios, traducción, traslado de participantes, interpretación de la información, logística de la consulta, etc.).

### **3.11. Facilitación al público del uso de idiomas distintos de los oficiales**

Esta disposición establece que el Estado debe facilitar la comprensión de la información cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente un idioma distinto al oficial. El objetivo es lograr que estos actores comprendan la información del proyecto en cuestión y así puedan realizar observaciones, preguntas y propuestas atinentes y sustantivas.

Como se ha establecido anteriormente en este capítulo, muchas veces las poblaciones en situación de vulnerabilidad que se verán afectadas por un proyecto, enfrentan diversas barreras para, en primer lugar, tener acceso a la información en cuestión y, en segundo lugar, para comprenderla. En este sentido, esta disposición es complementaria a la 7.17 que menciona la importancia de proveer un resumen en un lenguaje no técnico sobre: a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos en un lenguaje técnico.

86 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 83, Chile.

87 Ministerio del Ambiente de Ecuador, Bosques para el Buen Vivir. Plan de Acción REDD+ (2016-2025), cit.

88 *Idem.*

Para una mejor comprensión de esta disposición es necesario definir qué se entiende por “público afectado por una decisión”. El Convenio de Aarhus utiliza el concepto de *public concerned* que puede ser traducido como “público interesado”; este término se refiere a una parte del público en general que tiene una relación especial con la decisión en cuestión, ya sea porque probablemente será afectado o porque tiene un interés en dicha decisión.<sup>89</sup>

Esta definición orienta sobre la definición de público afectado. De esta forma, se puede establecer que el público directamente afectado por una decisión es aquel cuya vida diaria se verá afectada por los impactos tanto positivos como negativos de la decisión ambiental en cuestión. Por ejemplo, las personas que habitan una zona donde se implementará un plan de descontaminación; habitantes de una ciudad que tendrá una norma de ruido o una población en cuyo territorio se instalará un proyecto de energía, minero o de agroindustria.

En los casos donde la mayoría de la población habla un idioma distinto al oficial el Estado debe buscar vías para facilitar su comprensión. Por ejemplo, se puede proveer traducción de documentos e interpretación en las instancias de diálogo.

De acuerdo con la bibliografía revisada, los países de América Latina cuentan con alguna regulación en la materia. Por ejemplo, en 2011, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) firmaron un acuerdo de colaboración para asegurar el derecho de acceso a la información a los 7 millones de personas que hablan lenguas indígenas en México, muchas de ellas como única lengua. Por su parte, la Ley 9097 de Regulación del Derecho de Petición de Costa Rica de 2013 establece una consideración especial para las comunidades autóctonas o indígenas, y en el artículo 5 se establece que los miembros de comunidades autóctonas o indígenas tendrán derecho a recibir asistencia de la Defensoría de los Habitantes o de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para formular sus peticiones en idioma español, y a recibir y obtener pronta respuesta.

En la última década, países como Colombia, Guatemala, México y Perú también han sancionado leyes de reconocimiento, fomento y protección de las lenguas nativas, que incorporan disposiciones referidas a la difusión de información en dichas lenguas.<sup>90</sup>

En una región donde existen 522 pueblos indígenas y 420 lenguas diferentes es de toda importancia avanzar en la implementación de esta disposición para lograr el objetivo del Acuerdo de Escazú establecido en su primer artículo.<sup>91</sup> También es relevante tener en consideración que muchos de los proyectos de explotación de recursos naturales se ubican en territorios habitados por comunidades indígenas.

---

89 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, cit., p. 58.

90 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., pp. 67-68.

91 Casa de América, *Lenguas indígenas: el corazón de América Latina*, s. f.

### 3.12. Promoción de la participación del público en foros y negociaciones nacionales e internacionales en materia ambiental

En primer lugar, esta disposición anima a los Estados a promover la participación de los diversos actores de un país en foros internacionales sobre asuntos ambientales, tales como las Cumbres de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención de Cambio Climático o la próxima COP del Acuerdo de Escazú a celebrarse en 2024. En segundo lugar, promueve que los Estados convoquen a los actores del nivel nacional para abordar la participación del gobierno en foros internacionales sobre temas ambientales. Lamentablemente, no ha sido posible encontrar prácticas al respecto en la bibliografía revisada.

A pesar de ello, una de las prácticas que destacó durante el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú fue la implementada por el Gobierno de Chile. Tanto durante la etapa previa a la negociación (2012-2014), como en la etapa de negociación (2015-2018), el Gobierno de Chile realizó reuniones nacionales previas a las internacionales con el objetivo de dar a conocer la agenda de la negociación y recoger observaciones y propuestas de los participantes. También realizó encuentros posteriores a las reuniones internacionales para dar cuenta de los avances y los aspectos que quedaron pendientes. A estas reuniones fueron convocadas organizaciones de la sociedad civil, servicios públicos con competencia ambiental y en derechos humanos, además del sector privado.

Otro ejemplo se relaciona con las “Modalidades de participación del público en el Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”<sup>92</sup> en el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, las cuales establecen no solo la posibilidad de entregar documentos con propuestas a los gobiernos, sino también, la de tomar la palabra y exponer las propuestas, complementar las palabras expresadas por algún gobierno, etc. Esta posibilidad permitió un diálogo sustantivo entre representantes de gobierno y de la sociedad civil que tuvo un impacto positivo en el texto final del Acuerdo.

En lo que respecta a esta disposición, existe una gran oportunidad para América Latina y el Caribe, dado el amplio espectro de organizaciones de la sociedad civil expertas en asuntos ambientales (cambio climático, océanos, biodiversidad, democracia ambiental, entre otros), que permitirían dinamizar el involucramiento de la ciudadanía interesada en los asuntos ambientales no solo en las instancias nacionales, sino también en los foros internacionales. De hecho, el ámbito internacional es un escenario muy utilizado por las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones indígenas y el sector privado, entre otros, para incidir en las posiciones gubernamentales sobre los temas que se abordarán en estos temas internacionales.

92 Cepal, *Tercera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Acuerdos*, 2016.

### 3.13. Promoción del conocimiento local, y la interacción de diversas visiones y saberes

Esta disposición tiene un alcance dual, que anima a los Estados a generar espacios de consulta ambiental en los que distintos actores tengan una capacidad efectiva para participar, en el entendido de que no todos cuentan con igualdad de oportunidades para ser parte de los espacios de diálogo, sea por motivos sociales, culturales, de localización territorial, de género, etc.; y, por otra parte, considera relevante la capacidad de integrar en el espacio de diálogo los conocimientos locales, visiones y saberes propios de un grupo o territorio particular como una medida para promover una inclusión más genuina.

Es importante considerar que la disposición no se refiere necesariamente a evitar el uso de información o conocimientos de carácter técnico, sino que se puedan integrar otras dinámicas y conocimientos, de acuerdo con el contexto y la realidad de los actores que se involucran en el proceso de consulta, con la finalidad de generar un espacio de diálogo integrador y no excluyente.

En esta perspectiva, la Corte Constitucional de Ecuador enfatiza que el “fin de la consulta es el de un diálogo de ida y vuelta antes de tomar una decisión”;<sup>93</sup> para ello, un diálogo genuino parte de la comprensión de la realidad propia de los distintos actores, y de poner en valor, no solo el conocimiento técnico, sino también el conocimiento local como un insumo que puede aportar elementos necesarios de ser considerados al momento de tomar una decisión.

El conocimiento local brinda información relevante sobre los asentamientos humanos y su relación con el medio natural, la existencia y distribución de recursos naturales (y su significancia cultural y ancestral) en el territorio, así como las problemáticas que los afectan (derrames, inundaciones, extracción ilegal, etc.), zonas de extracción de recursos naturales, elementos culturales o turísticos, entre otros. Un ejemplo claro para ilustrar esta disposición se relaciona con los procesos de planificación y ordenación del territorio, en los que el conocimiento local, los saberes y las referencias socioculturales aportan una perspectiva experiencial. La incorporación de este tipo de consideraciones a través de metodologías de cartografía social o de investigación-acción participativa pueden contribuir a comprender los intereses colectivos en relación con la planeación autónoma del territorio.<sup>94</sup>

### 3.14. Apoyo a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para facilitar la participación

El Acuerdo de Escazú enfatiza en las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, destacando que requieren un apoyo diferenciado por parte de las autoridades para “ejercer con plenitud los derechos de acceso”.<sup>95</sup> En materia de participación es necesario

93 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21, cit.

94 P. Carrión y M. Pérez, “La cartografía social como herramienta de investigación participativa del territorio. Diagnóstico de paisajes ancestrales en comunidades indígenas de la Amazonia ecuatoriana”, *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, vol. 20, n.º 1, 2022, pp. 123-137.

95 Acuerdo de Escazú, artículo 2, numeral e.

generar condiciones habilitantes que permitan superar las barreras que tradicionalmente han dificultado su inclusión, o los han mantenido al margen en los procesos de participación y toma de decisiones.

Es importante partir de dos consideraciones iniciales. En primer lugar, determinar quiénes son las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad. Si bien el Acuerdo de Escazú no plantea una definición exhaustiva, se entendería que se refiere a personas o grupos que, por sus características de edad, sexo, orientación sexual, nivel educativo, origen étnico, estatus migratorio, situación o condición física o mental, condiciones sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras, se encuentran en una situación de desventaja, por lo que requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia.<sup>96</sup> Podrían incluirse mujeres, adultos mayores, niños y jóvenes, grupos LGBTI, discapacitados, personas con bajo nivel de escolarización o analfabetas; personas excluidas por la brecha digital, personas indocumentadas, migrantes, pueblos indígenas y afrodescendientes, defensores de derechos humanos, personas que viven alejadas de centros urbanos, personas desempleadas, entre otros.

Con un alcance distinto, la Corte Constitucional de Ecuador ha señalado que el diálogo derivado de la consulta ambiental debe permitir “la mayor participación posible, no solo de los líderes o lideresas de las comunidades, sino que incluya a todas las personas, niños, niñas, adolescentes, mujeres y hombres”.<sup>97</sup> Este razonamiento se fundamenta en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) que aborda el rol de los gobiernos autónomos descentralizados (gobiernos locales) en los procesos de participación, en particular la generación de condiciones necesarias para la participación en la gestión pública de sus territorios mediante la promoción e implementación de espacios, mecanismos e instrumentos reconocidos en las normas, pero además otras expresiones e iniciativas de participación de la ciudadanía.<sup>98</sup>

En segundo lugar, hay que reconocer que personas y grupos en situación de vulnerabilidad enfrentan barreras para acceder a los procesos de participación y de toma de decisiones, y, además, limitaciones para poder participar de manera efectiva. Las condiciones del espacio cívico, las restricciones legales para ejercer el derecho de participación, las herramientas para el acceso a la información, la brecha digital, el idioma, las condiciones de logística y acceso a los lugares de concentración de los procesos de participación, de movilidad, o las capacidades de comprensión adecuada y oportuna de la información técnica pueden limitar el nivel de acceso a los espacios de participación y condicionar la efectividad de la participación.

En esta perspectiva, la comprensión del contexto nacional, de los contextos territoriales y sectoriales específicos de las personas y los grupos, y de las condiciones pre-existentes que enfrentan desde cada grupo es clave para “involucrarlos de manera activa,

96 Elementos extraídos de la definición de grupos vulnerables de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, México. [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico\\_old\\_14062011/9\\_qvulnerables\\_archivos/G\\_vulnerables/d\\_qvulnerables.htm](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico_old_14062011/9_qvulnerables_archivos/G_vulnerables/d_qvulnerables.htm).

97 Corte Constitucional de Ecuador, Sentencia 1185-20-JP/21, cit.

98 Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 305.

oportuna y efectiva en los mecanismos de participación”. A criterio de Sozzo, el Acuerdo “promueve impulsar la participación haciendo lo propio para eliminar las barreras que la dificultan o impiden e introduciendo ‘ajustes’ para adecuar el proceso”.<sup>99</sup> En la práctica, queda a discreción de los Estados parte su adecuación, de acuerdo con sus propios contextos, estableciendo mecanismos que viabilicen la eliminación de barreras, incluso considerando las realidades particulares de los territorios.

Un ejemplo relevante es el proceso de participación en la construcción del Plan de Acción (PA) REDD+ en Ecuador, que evidenció cómo el reconocer los factores que potencialmente pudieran afectar la participación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad permitió identificar e implementar mecanismos que viabilicen una participación lo más efectiva posible. La construcción de conocimientos y una transmisión de información adecuadas fueron elementos clave para que los actores participaran. Con este fin se incorporaron facilitadores que hablaran kichwa y shuar, lo que permitió no solo una interlocución fluida, sino, además, que pudieran asumir un rol de intérpretes para facilitar la comunicación con las comunidades; también se construyeron participativamente, con las comunidades indígenas, materiales edu-comunicacionales (kichwa y shuar) sobre temas de cambio climático y bosques. En el escenario de implementación del PA, la estructura de participación y coordinación considera el reconocimiento monetario desde PROAmazonía<sup>100</sup> para facilitar la participación y movilización de los puntos focales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) en las reuniones de seguimiento (mensuales y trimestrales). Esta experiencia, si bien evidencia la efectividad de aplicar estándares de participación más ambiciosos que los establecidos en el marco normativo nacional y sectorial,<sup>101</sup> ha requerido un apoyo de largo alcance de la cooperación internacional desde 2012 hasta la actualidad.

Un segundo ejemplo de Ecuador es la Sentencia 22-18-IN/21, la cual señala que para que la consulta ambiental llegue a ser inclusiva, “ésta deberá adecuarse a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los sujetos consultados”. Incluso hace referencia explícita a los numerales 10 y 11 del artículo 7 como supuestos que permiten facilitar la participación.

Para viabilizar esta disposición, al momento de realizar un proceso de participación para una decisión ambiental se sugiere que las autoridades deberían:

- i. Identificar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad que puedan estar interesados o puedan ser directamente afectados por la decisión en cuestión, determinando además las características propias de cada tipo de actor, las limitaciones

99 G. Sozzo, *La elaboración participativa de normas y decisiones regulatorias generales en EL Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones Universidad Nacional del Litoral, 2020, p. 216.

100 El Programa Integral Amazónico de Conservación de Bosques y Producción Sostenible – PROAmazonía es impulsado de manera conjunta entre el Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, junto con el PNUD y con financiamiento del Green Climate Fund y GEF.

101 D. Barragán y C. Morales, *Caso de estudio: participación ciudadana en el proceso del Plan de Acción REDD+ Bosques para el Buen Vivir* Quito, 2020 (documento inédito).



- que podrían enfrentar tanto por sus condiciones individuales y grupales como por el contexto propio del territorio.
- ii. Definir de manera proactiva los mecanismos y acciones necesarios para eliminar las barreras que enfrentan estas personas y grupos, considerando, en lo posible, los saberes, las dinámicas locales y formas de gobernanza propias de las comunidades. Estos mecanismos y acciones deben ser lo suficientemente flexibles para adaptarse a los distintos contextos, sectores y características de los actores. También es importante identificar buenas prácticas existentes en procesos desarrollados a nivel nacional y local, identificando las condiciones habilitantes que permitieron la participación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad.
  - iii. Actuar en forma oportuna y efectiva, es decir, implementar los mecanismos establecidos para reducir o eliminar las barreras de participación en un plazo adecuado que permita su participación, al mismo tiempo que los demás actores que no se encuentran en situación de vulnerabilidad.
  - iv. Evaluar los procesos de manera diferenciada (actores en situación de vulnerabilidad y demás actores), de forma que se pueda retroalimentar el proceso e identificar ajustes a los mecanismos.

### **3.15. Garantía de respetar la legislación nacional y obligaciones internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales**

Esta disposición reconoce un enfoque holístico del derecho de participación en materia ambiental. Si bien el Acuerdo de Escazú enfatiza en el derecho de participación de todas las personas en la toma de decisiones en asuntos ambientales, no se puede obviar la existencia de obligaciones establecidas en otros instrumentos internacionales que abordan el derecho a la participación de pueblos y nacionalidades indígenas, comunas y comunidades como un requisito para la garantía de sus derechos colectivos.

Así, el Acuerdo de Escazú refuerza y complementa instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. En particular, el Convenio 169 de la OIT resalta el derecho a decidir sobre las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas como parte de un ejercicio de autodeterminación a través de su participación en las decisiones que puedan afectar “sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual”<sup>102</sup> y el territorio que habitan y del que dependen para su subsistencia.

En esta perspectiva, se ha reconocido a nivel internacional –y en las legislaciones nacionales– “la importancia de la participación de las personas en la gestión de los recursos naturales, diferenciando el derecho de participación en materia ambiental de pueblos y nacionalidades indígenas del resto de personas”.<sup>103</sup> Por una parte, el mecanismo de con-

102 OIT, *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, cit.

103 D. Barragán y D. Erazo, “El Acuerdo de Escazú y el Convenio 169 de la OIT: sinergias y desafíos para garantizar el derecho a la consulta en materia ambiental en Ecuador”, en G. A. Rodríguez,

sulta ambiental, aplicable a todas las personas, y, por otra, el de consulta previa, libre e informada, aplicable a pueblos indígenas, comunas y comunidades.

De esta manera, la presente disposición requiere del compromiso y respeto de cada Estado parte a las obligaciones que hayan contraído en relación con los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, en particular en la garantía de la figura de la consulta previa, libre e informada. Es decir, los Estados parte deben abstenerse de interpretaciones que contribuyan al debilitamiento de derechos colectivos bajo el argumento de aplicación de mecanismos de consulta ambiental en sustitución del mecanismo de la consulta previa.

En este mismo sentido, la Sentencia 22-18-IN/21 de la Corte Constitucional de Ecuador determinó que “los derechos constitucionales a la consulta previa a los pueblos indígenas (‘consulta previa’) y a la consulta ambiental son distintos y que es un error confundir los dos derechos”, por lo que el artículo 184<sup>104</sup> del Código Orgánico del Ambiente sobre participación ciudadana

... no aplica ni reemplaza al derecho a la consulta previa, libre e informada de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas; y será constitucional siempre que su finalidad y su contenido se interprete y se complemente con la norma constitucional que establece el derecho a la consulta ambiental, la jurisprudencia de la Corte sobre consulta previa aplicable, las normas del Acuerdo de Escazú y con lo establecido en esta sentencia, que determinan los elementos necesarios para garantizar este derecho.

### **3.16. Promoción y facilitación de la participación del público afectado por proyectos y actividades con impacto sobre el medio ambiente**

Esta disposición incluye tres elementos importantes de ser definidos: i) público directamente afectado, ii) proyectos que puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente, y iii) promover acciones que faciliten la participación.

El concepto “público directamente afectado” también está presente en la disposición 7.1. Tal como se indica en ella, se puede establecer que el público directamente afectado por una decisión es aquel cuya calidad de vida se verá afectada por los impactos tanto positivos como negativos de la decisión ambiental en cuestión (como, por ejemplo, las personas que habitan una zona donde se implementará un plan de descontaminación;

---

*Identificación de problemáticas para el tratamiento de los conflictos ambientales*, Bogotá, Grupo Editorial Ibáñez, 2021, p. 156.

104 De la participación ciudadana. La autoridad ambiental competente deberá informar a la población que podría ser afectada de manera directa sobre la posible realización de proyectos, obras o actividades, así como de los posibles impactos socioambientales esperados y la pertinencia de las acciones por tomar. La finalidad de la participación de la población será la recolección de sus opiniones y observaciones para incorporarlas en los Estudios Ambientales, siempre que ellas sean técnica y económicamente viables. Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la población respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la autoridad ambiental competente. En los mecanismos de participación social se contará con facilitadores ambientales, los cuales serán evaluados, calificados y registrados en el Sistema Único de Información Ambiental.

habitantes de una ciudad que tendrá una norma de ruido o una población en cuyo territorio se instalará un proyecto de energía, minero o de agroindustria).

Por su parte, el concepto “impacto significativo en el medio ambiente” también se encuentra presente en la disposición 7.12. En ella se destaca que es crucial abordar cómo y quién define qué es un “impacto significativo”, ya que, dependiendo de cómo se aborde puede ser un elemento que restrinja la participación. Para determinar si un impacto es significativo, el concepto debe ser utilizado de la forma más objetiva posible y sin buscar reducir lo significativo del impacto para evitar el tener que organizar un proceso de participación ciudadana.

En tercer lugar, se establece que los Estados deben promover acciones para facilitar la participación de aquellas personas y grupos directamente afectados. Estas acciones suponen al menos la implementación de dos etapas:

1. Identificar las personas y los grupos que se verán directamente afectados por la decisión ambiental en cuestión.
2. Realizar las acciones necesarias para facilitar su involucramiento en el proceso de participación diseñado para la toma de decisión ambiental en cuestión.

Para determinar cuáles son las acciones que pueden efectivamente facilitar la participación es necesario conocer las características de las personas a las cuales se quiere involucrar. Además, es probable que no toda esta población tenga las mismas características. Conocer las características de estas personas se vincula directamente con la disposición 7.10 que habla sobre la necesidad de adecuar el proceso de participación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.

De forma indirecta se vincula con la disposición 7.9 que establece que la difusión de las decisiones ambientales deberá realizarse por medios apropiados, incluyendo los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida, y, con la 7.6 que indica que el público debe ser informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados. En este contexto, el concepto “medios apropiados” se refiere a los medios a través de los cuales se informa a la población a la cual se pretende llegar.

Ejemplos de acciones para facilitar la participación pueden ir desde adecuar los horarios de las reuniones a las posibilidades de las personas, facilitar el traslado a los lugares de reunión, entregar la información necesaria en un lenguaje entendible (lenguaje no técnico), facilitar la interpretación al idioma que habla esta población, hasta proveer de internet móvil para acceder a información.

Es interesante destacar, respecto de la importancia de identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, lo establecido en la Sentencia T-135 de 2013 de la Corte Constitucional de Colombia, la cual señaló que

... deben analizarse cuáles son las comunidades que se verán afectadas, y por ende, a quienes debe garantizársele los espacios de participación y de concertación oportunos para la ejecución de determinada decisión. Se recuerda entonces

que, cada vez que se vaya a realizar la ejecución de una obra que implica la intervención de recursos naturales, los agentes responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según qué personas vayan a verse afectadas.<sup>105</sup>

### **3.17. Mínimos de información en los procesos de participación para la toma de decisiones respecto de autorizaciones ambientales**

Esta disposición establece que los procesos de participación relacionados con autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo (relacionado con la disposición 7.2) deben publicitar un mínimo de información como base para contribuir al conocimiento y la comprensión de los elementos sobre los cuales se tomará la decisión.

En el caso europeo, varios de los requerimientos de información de esta disposición han sido considerados como parte de los procesos de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de proyectos públicos y privados, quedando a responsabilidad de los Estados el adoptar las medidas necesarias para garantizar que la información esté disponible de forma apropiada.<sup>106</sup>

Para América Latina y el Caribe es innovadora una disposición de este tipo que requiere: i) entrega de información que permita caracterizar adecuadamente el proyecto o actividad, sus impactos (incluido el impacto ambiental acumulativo), las medidas de prevención o mitigación propuestas, las alternativas tecnológicas que serán utilizadas y las acciones de monitoreo previstas; y ii) la entrega de información en un lenguaje no técnico y comprensible respecto del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos y un resumen de todos ellos.

Varias de las legislaciones de los países de la región consideran la entrega de una parte de esta información, pero no toda la prevista en la disposición. Un ejemplo es el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de Chile que incorpora algunos de los criterios, incluso con dedicación exclusiva a pueblos indígenas<sup>107</sup> y señalando que debe ser difundida a través de medios de radiodifusión; también el tipo de información que debe difundirse a través de extractos en los casos de estudios de impacto ambiental.<sup>108</sup>

## **4. CONCLUSIONES**

Como se puede apreciar, el presente capítulo no corresponde a un estudio exhaustivo sobre el nivel de implementación de cada una de las disposiciones del artículo 7, sin embargo, recoge información actualizada existente en varios países de la región, complementada

105 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-135 de 2013.

106 Consejo de la Unión Europea, Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, artículos 6, 7 y 8.

107 Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, artículo 87.

108 *Ibid.*, artículo 88.

por la experiencia profesional de los autores, que consideramos suficiente para fundamentar las conclusiones que a continuación se presentan.

Es importante considerar que los distintos numerales del artículo 7 están intrínsecamente relacionados, por lo que, en varios de ellos, se complejiza establecer un análisis objetivo de cada uno de manera individual y aislada de todo el conjunto del artículo.

La principal conclusión se refiere a que el desarrollo e implementación de las 17 disposiciones del artículo 7 sobre Participación Pública en los países de América Latina y el Caribe es incipiente en la mayor parte de ellas, y de forma heterogénea en los distintos países.

En este sentido, se aprecia un mayor nivel de desarrollo e implementación en la disposición relacionada con la participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental, principalmente porque la mayoría de los países cuenta con periodos de recepción de observaciones ciudadanas en los Sistemas de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Sin embargo, esta participación, en general, no cumple los estándares del Acuerdo de Escazú en materia de oportunidad, duración y respuesta fundada. Una segunda disposición que cuenta con una implementación parcial es la que indica el tipo de información que debe ser difundida a la población cuando un proyecto ingresa al SEIA.

Por su parte, como se indicó, la mayoría de sus disposiciones resultan hoy en día inéditas para la región, con especial énfasis en aquellas referidas al establecimiento de la participación temprana, la existencia de plazos razonables, la obligación de dar debida consideración a las propuestas recibidas a la vez que entregar una respuesta fundada, o la adecuación de la información y mecanismos de participación.

De la misma forma, las disposiciones referidas a identificar grupos en situación de vulnerabilidad y a aquellos que serán directamente afectados por una decisión ambiental, además de apoyarlos para lograr que su participación sea efectiva, establecen tareas nuevas y desafiantes para los Estados.

En el marco de la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, realizada del 20 al 22 de abril de 2022, la Cepal abrió a consulta pública una guía de implementación del Acuerdo<sup>109</sup> y posteriormente la oficializó en el mismo año.<sup>110</sup> Esta *Guía de Implementación* del Acuerdo de Escazú busca proveer a los Estados parte lineamientos claros para su adecuada interpretación y su pronta implementación. En esta línea, también será relevante que los planes nacionales de implementación que los países deberán elaborar se fundamenten en dicha guía.

109 Para mayor información ver Cepal, *Consulta pública sobre la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú*, 11 de abril de 2022. <https://www.cepal.org/es/notas/consulta-publica-la-guia-implementacion-acuerdo-escazu>.

110 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: guía de implementación*, Santiago, Cepal, 2022.

## **ARTÍCULO 8. ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES**

1. Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.
2. Cada Parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento:
  - a) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental;
  - b) cualquier decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; y
  - c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.
3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:
  - a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;
  - b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;
  - c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;
  - d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;
  - e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba;
  - f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y
  - g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.
4. Para facilitar el acceso a la justicia del público en asuntos ambientales, cada Parte establecerá:
  - a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia;

\* Henry Jiménez Guanipa escribió las secciones 1, 4 y 5; Giulia Parola escribió las secciones 2 y 3. Ambos autores contribuyeron a la investigación, edición y supervisión de la versión final.

- b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo;
  - c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y
  - d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho.
5. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, cada Parte atenderá las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.
  6. Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito.
  7. Cada Parte promoverá mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, en los casos en que proceda, tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

- CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos, OEA, Documentos Oficiales, OEA/Ser.L/V/II, párr. 1, 2007.
- Corte IDH, Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil, Medidas Provisionales. Resolución de 26 de abril de 2012.
- Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia de 12 de agosto de 2008, Serie C, No. 185.
- Corte IDH, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 2.
- Corte IDH, Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151.
- Corte IDH, Caso Anzualdo Castro vs. Perú, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 202.
- Corte IDH, Caso Bayarri vs. Argentina, Sentencia de 30 de octubre de 2008, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 187.
- Corte IDH, Caso Cantos, vs. Argentina, Sentencia de 28 de noviembre de 2002, Serie C, No. 97.
- Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 400.
- Corte IDH, Caso Godínez Cruz vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 3.
- Corte IDH, Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 110.
- Corte IDH, Caso Isaza Uribe y otros vs. Colombia, Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 363.
- Corte IDH, Caso La Cantuta vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 162.

- Corte IDH, Caso Lagos del Campo vs. Perú, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 340.
- Corte IDH, Caso López y otros vs. Argentina, Sentencia de 25 de noviembre de 2019, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 396.
- Corte IDH, Caso Mohamed vs. Argentina, Sentencia de 23 noviembre de 2012, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 255.
- Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Mérito, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 192.
- Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 1.
- Corte IDH, Caso Castillo Páez vs. Perú, Sentencia de 3 de noviembre de 1997, Fondo, Serie C, No. 34.
- Corte IDH, Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, Sentencia del 29 de enero de 1997, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 30.
- Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Reparaciones, Serie C, No. 42.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A, No. 23.

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

- Convención de Aarhus, ACCC/C/2005/11, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (Belgium), adoptada por el Comité de Cumplimiento el 16 de junio de 2006.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-622 de 2016. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- STJB, REsp 1.198.727/MG, 2ª T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012.
- STJB, REsp 1.356.207/ SP, 3ª T., Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 28.04.2015.
- STJB. REsp 883656/RS – j. 09.03.2010 – rel. Min. Herman Benjamin.
- STJB. REsp 1.049.822/RS – j. 23.04.2009 – rel. Min. Francisco Falcão.
- STJB. REsp 1.192.569/RJ – j. 19.10.2010, rel. Min. Humberto Martins.
- STJB. REsp 1071741/SP. Rel. Min. Antonio Herman Benjamin, j. 16.12.10.
- STJB. REsp 972.902/ RS – j. 25.08.2009 – rel. Min. Eliana Calmon.
- STJB. REsp 1.060.753/SP – j. 01.12.2009 – rel. Min. Eliana Calmon.
- TEDH, Caso Taşkın y otros vs. Turquía, 46117/99, Sentencia de 10 de noviembre de 2004.
- TEDH, Edwards e Pallikaropoulos, Sentencia de 11 de abril de 2013, C-260/11, EU:C:2013:221.
- TEDH, Motta judgment of 19 February 1991, Series A, No. 195-A.
- TEDH, Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993, Series A, No. 262. TJUE, Auto del presidente del Tribunal de Justicia de 24 de abril de 2008 — Comisión/Malta, Asunto C76/08 R.
- TJUE, Comisión/Reino Unido, Sentencia de 13 de febrero de 2014, C-530/11, EU:C:2014:67.
- TJUE, Comisión/Irlanda, Sentencia de 16 de julio de 2009, C-427/07, EU:C:2009:457.
- TJUE, Djurgården, Sentencia de 15 de octubre de 2009, C-263/08, EU:C:2009:631.
- TJUE, Krizan e o, Sentencia de 15 de enero de 2013, C-416/10, EU:C:2013:8.
- TJUE, Janecek, Sentencia de 25 de julio de 2008, C-237/07, EU:C:2008:447.
- TJUE, Land Nordrhein-Westfalen, Sentencia de 28 Maio de 2020, C-535/18. ECLI:EU:C:2020:391
- TJUE, Lesoochránárske zoskupenie VLK v. Obvodný úrad Trenčín, Sentencia de 8 de noviembre de 2016, C- 243/15.
- TJUE, Processo C-404/04 P-R, Technische Glaswerke Ilmenau/Comissão, Coletânea 2005.
- TJUE, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation contra Bezirkshauptmannschaft Gmu“nd, Sentencia de 20 de diciembre de 2017, C664/15.
- TJUE, Sentencia de 13 de septiembre 2018. Asunto C-176/17 Colonia.



## Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Cepal, Santiago de Chile, 2018.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, de 22 de noviembre de 1969.
- Eclac and Caribbean Court of Justice Academy of Law (CCJ Academy of Law), *Ensuring environmental access rights in the Caribbean: analysis of selected case law*, Santiago, 2018.
- OEA, Declaración americana sobre los derechos de los pueblos indígenas, 2016, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada el 14 de junio de 2016.
- ONU, *Carta Mundial da Natureza*, AGNU Res. 37/7 de 28 de octubre de 1982.
- PNUMA, *Directrices de Bali para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales*, Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente, de 26 de febrero de 2010, Bali, Indonesia.
- PNUMA, *Poner en Práctica El Principio 10 de Río. Guía de implementación*, 2015.
- Uneece, Convención de Aarhus, Aarhus, Dinamarca, 25 de junio de 1998.

## Otros documentos

- Unión Europea, Decisión del Consejo sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 2005/370/CE, de 17 de febrero de 2005.
- Unión Europea, Directiva 2004/35, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad ambiental en términos de prevención y reparación por daños ambientales.
- Unión Europea, Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental. *Diario oficial de la Unión Europea*, 2017/C 275/01, 2017.
- Unión Europea, Reglamento (CE) 1367 del Parlamento Europeo y del Consejo, 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

## Referencias académicas

- Aguilar, G. “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, en G. Aguilar Cavallo, *El Acuerdo de Escazú. Perspectiva latinoamericana y comparada*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021.
- Alvarenga, K. y M. Couto, “Análise da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça na aplicação do princípio in Dubio pro Natura”, A. Herman Benjamin y J. R. Morato Leite, *Jurisprudência, Ética e justiça ambiental no século XXI 21. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental*, São Paulo, Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2006.
- Amado Gomes, C. A. “Cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente”, en C. Amado Gomes y H. Oliveira, *Tratado de Direito do Ambiente*, vol. I, Lisboa, CIDP, ICJP, 2021.
- Birnie, P., A. Boyle y C. Redgwell, *International law and the environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009.
- Bonine, J., “The public’s right to enforce environmental law”, S. Stec (ed.), *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*, Szentendre, Unites Nations Publication, 2003.
- Boyle, A. E., C. Redgwell, *Birnie, Boyle, and Redgwell’s international Law and the environment*, Oxford, Oxford University Press, 2021.
- Brañes, R., “El acceso a la justicia ambiental en América Latina: derecho ambiental y desarrollo sustentable”, en VV. AA., *Memorias del Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable: el acceso a la justicia ambiental en América Latina*, México, 2000.
- Cafferatta, N., *Introducción al derecho ambiental*, Ciudad de México, SEaMARNAT, INE, PNUMA, 2004.

- Cafferatta, N., “El debido proceso ambiental en El Acuerdo de Escazú. Pulso Ambiental”, *Revista Farn*, n.º14, 2020.
- Cappelli, S., “El principio *in dubio pro natura* y su relación con el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030”, en A. Bárcena Ibarra, V. Torres y L. Muñoz Ávila, *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2021.
- Cappelli, S., *Sesión especial sobre derechos de acceso a la justicia ambiental*, ponencia realizada en la Sexta Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Brasilia, 20 a 24 de marzo, de 2017.
- Cappelli, S., R. Born, H. Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *Revista de Direito Ambiental*, año 23, n.º 91, 2018.
- Cardoso Campos, B., A responsabilidade internacional do estado: a jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos em matéria de reparações, monografía, Brasilia, 2010. <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/123456789/20/3/20355230.pdf>.
- Coelho de Souza, I., “Princípio do devido processo legal”, *Revista Jus Navigandi*, vol. 17, n.º 3405, 2012. <https://jus.com.br/artigos/22857>
- Comisión Europea, *The Aarhus Convention. 2012/2013 access to justice studies*. [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm).
- Cuervo, M., “El posible papel de los tribunales. Pautas a contemplar y armonizar sobre ‘Escazú’”, *Cuadernos sobre temas de derecho ambiental*, n.º 2, 2021.
- Darpö, J., *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, 2013. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf>.
- Dóro de Freitas, M. y C. Freire, *Guia Legislativo Federal - Código Civil Brasileiro - Como consultar e pesquisar mais rápido a Constituição Federal de A a*, São Paulo, Letras Jurídicas, 2013.
- Epiney, A. y B. Pirker, *The Case Law of the European Court of Justice on Access to Justice in the Aarhus Convention and its Implications for Switzerland*, JEEPL, 2014.
- Furtado, J. R. y M. S. Silva, *Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres*. Florianópolis, Ceped UFSC, 2014. <https://www.ceped.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/01/Protecao-aos-Direitos-Humanos.pdf>.
- Gastón, M., “El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018.
- Hernández, J., “El principio de precaución, Convenio de Aarhus y las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo: comentario de los autos del 4 de enero y 9 de marzo del 2017 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (REC. 276/2015)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 69, 2017, pp. 1-8.
- Irujo, A., “El acceso a la justicia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100, 2014, pp. 1207-1229.
- Jiménez, H., “Los derechos de acceso como herramientas claves para el litigio climático, a la luz del Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú”, *Derecho y Cambio Climático*, 2020.
- Jiménez, H., “El Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus en el marco de la democracia ambiental”, *Ideas verdes*, n.º 26, 2020.
- Jiménez, H., “El Acuerdo de Escazú y la protección de los derechos humanos ambientales. Una mirada al acceso de la justicia ambiental en el ámbito europeo”, en *La Constitución Convencionalizada*. Eduardo Ferrer Mac-Gregor, José Luis Caballero Ochoa y Giovanni A. Figueroa Mejía (coords.), Tirant Lo Blanch. México, 2021.
- Johannsdottir, A., *Considerations on the Development of Environmental Law in the Light of the Concept of Sustainable Development*, *Ympäristöjuridiikka*, 2005, p. 27.
- Lee, M. y C. Abbot, “The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention”, *The Modern Law Review*, vol. 80, 2003.
- Marshall, F., “Two years in the life: The pioneering Aarhus Convention Compliance Committee 2004-2006”, *International Community Law Review*, vol. 8, n.º1, 2006.

- Navia, J., *Los derechos ambientales: una visión desde el Sur*, Fundación para la Investigación y Protección del Medio Ambiente, 1994.
- Parola, G., *Democracia Ambiental Global*, Río de Janeiro, Multifoco, 2017.
- Parola, G., “O Acordo de Escazú 2018: As novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da covid-19 no processo de ratificação”, *Revista Culturas Jurídicas*, vol. 7, n.º 16, 2020.
- Parola, G., *Environmental Democracy at the Global Level*, De Gruyter Open Poland, 2013.
- Peña Chacón, M., *El Acuerdo de Escazú y la carga de la prueba ambiental*, Delfino, 2020. <https://delfino.cr/2020/10/el-acuerdo-de-escazu-y-la-carga-de-la-prueba-ambiental>.
- Peña Chacón, M., “El camino hacia la efectividad del derecho ambiental”, *Innovare*, vol. 5, n.º 1, 2016. [https://www.researchgate.net/publication/313487734\\_El\\_camino\\_hacia\\_la\\_efectividad\\_del\\_derecho\\_ambiental](https://www.researchgate.net/publication/313487734_El_camino_hacia_la_efectividad_del_derecho_ambiental).
- Peruci, G., “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, en M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.
- Peyrano, J., *Cargas probatorias dinámicas*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores, 2008.
- PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, PNUD, Nueva York, 2011.
- Portillo, C. y N. R. Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 2020.
- Prieur, M., G. Sozzo, N. Nápoli, *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, ediciones UNL, 2020.
- Pring, G. y C. Pring, *Specialized Environmental Courts and Tribunals (ECTs) – Improved Access Rights in Latin America and the Caribbean and the World. Inter-American Congress of Environmental Rule of Law. Selected Essays*. Organization of American States-OEA. Washington D.C., 2016.
- Redgwell, C., “Access to Environmental Justice”, en F. Francioni (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Rodríguez, A. *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia, 2021.
- Salazar, O., *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus (Propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales)*, Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, 2018.
- Schall, C., “Public interest litigation concerning environmental matters before human rights courts: A promising future concept?”, *Journal of Environmental Law*, vol. 20, Issue 3, 2008. <https://ssrn.com/abstract=1297150> or <http://dx.doi.org/eqn025>.
- Sommermann, K-P., “Transformative Effects of the Aarhus Convention in Europe. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, ZAORV”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 77, n.º 2, 2017.
- Stec, S. y S. Casey-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva, United Nations, 2000.
- Tognoli, J., “Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2018.
- Verena, K., “Revolución ecológica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Reseña de la Opinión Consultiva No. 23 “Medio ambiente y derechos humanos” (OC-23/17), en H. Jiménez Guanipa y M. Luna Leal, *Crisis climática, transición energética y derechos humanos*, t. II, Fundación Heinrich Böll, Bogotá, 2020.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	262
<b>2. Evolución histórica del acceso a la justicia en materia ambiental en el derecho internacional</b> .....	264
2.1. Instrumentos de <i>soft law</i> .....	264
2.2. Instrumentos de <i>hard law</i> .....	266
2.3. Acceso a la justicia ambiental en la Unión Europea .....	270
<b>3. Acceso a la justicia en asuntos ambientales en el Acuerdo de Escazú</b> .....	271
3.1. Antecedentes y evolución .....	271
3.2. Acceso a la justicia en asuntos ambientales .....	273
3.4. Instrumentos, mecanismos y capacidades para garantizar el acceso a la justicia .....	277
3.5. Medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia .....	290
3.6. Acceso a la justicia para personas o grupos en situación de vulnerabilidad.....	293
3.7. Evidencia escrita de las decisiones.....	294
3.8. Mecanismos alternativos de solución de controversias.....	294
<b>4. Jurisprudencia comparada</b> .....	296
4.1. Jurisprudencia de la Corte IDH sobre el acceso a la justicia.....	296
4.2. Jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre acceso a la justicia ambiental .....	299
4.3. Jurisprudencia europea sobre acceso a la justicia ambiental.....	301
<b>5. Conclusiones</b> .....	307

## 1. INTRODUCCIÓN

El acceso a la justicia ambiental representa el tercer pilar de la democracia ambiental y se refiere más específicamente a la posibilidad de que las personas y las comunidades cuenten con mecanismos e instancias judiciales o administrativas a través de las cuales puedan proteger sus derechos, de conformidad con los principios de equidad, independencia, autonomía y oportunidad, que contemplen la reparación y remediación por daño ambiental en caso de afectación de esos derechos por parte del propio Estado o de particulares.<sup>1</sup>

El derecho de acceso a la justicia ambiental forma parte de una categoría más amplia que es el acceso a la justicia, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos como el principio según el cual todas las personas tienen derecho a la igualdad de acceso a las cortes u otros tribunales independientes e imparciales,<sup>2</sup> en términos formales y materiales.<sup>3</sup> En particular, la tutela judicial efectiva forma parte de los tres pilares del

1 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Cepal, Santiago, 2018; ver también A. Rodríguez. G., *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, Bogotá, Friedrich-Ebert-Stiftung en Colombia (Fescol), 2021.

2 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), Artículo 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), Artículo 14; Convenio Europeo de Derechos Humanos, Artículo 6.

3 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América*

constitucionalismo contemporáneo: el Estado de derecho, la democracia y los derechos humanos.<sup>4</sup> Varios instrumentos internacionales de derechos humanos consagran este derecho.

De particular importancia para América Latina y el Caribe es la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)<sup>5</sup> de 1969, que establece en su artículo 25 (Protección judicial) que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo, ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.<sup>6</sup> Al respecto, la Corte Interamericana declaró:

El artículo 25 en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana, obliga al Estado a garantizar a toda persona el acceso a la administración de justicia y, en particular, a un recurso rápido y gratuito para lograr, entre otros resultados, que los responsables de las violaciones de los derechos humanos sean juzgados y obtener una reparación por el daño sufrido [...] Dicho artículo guarda relación directa con el artículo 8.1<sup>7</sup> [...] que consagra el derecho de toda persona a que se le otorguen las garantías necesarias [...] para la determinación de sus derechos.<sup>8</sup> Los Estados Partes están así obligados a proporcionar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos (artículo 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal [artículo 8(1)], todo ello dentro de la obligación general, de los Estados Partes, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (artículo 1(1)).<sup>9</sup> De

---

*Latina y el Caribe*, cit.

- 4 Unión Europea, Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea, Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental. *Diario oficial de la Unión Europea*, 2017/C 275/01, 2017, párr. 22.
- 5 La CADH fue firmada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969.
- 6 CADH, artículo 25: “Protección judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los Estados parte se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.
- 7 CADH, artículo 8(1): “Garantías judiciales 1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”.
- 8 Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Reparaciones, Serie C, No. 42, párr. 169; Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 1, párr. 91; Corte IDH, Caso Fairén Garbí y Solís Corrales vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 2, párr. 90; Corte IDH, Caso Godínez Cruz vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 3, párr. 93.
- 9 H. Jiménez, *El Acuerdo de Escazú y la protección de los derechos humanos ambientales. Una mirada al acceso de la justicia ambiental en el ámbito europeo*, Heidelberg, EDITORIAL, 2020; Corte IDH, Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 110, párr. 110.

acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado tiene la responsabilidad de diseñar y consagrar normativamente un recurso eficaz, pero también la de asegurar la debida aplicación de dicho recurso por parte de sus autoridades judiciales.<sup>10</sup>

El derecho de acceso a la justicia ambiental se enmarca en este contexto e implica, en la definición propuesta por la Cepal,<sup>11</sup> “la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone todas las personas están en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y para obtener resultados individual o socialmente justos”.<sup>12</sup> Este derecho engloba tres aspectos fundamentales que serán examinados en detalle a continuación. El primero se refiere a los procedimientos de revisión en relación con las solicitudes de información. El segundo tiene que ver con los procedimientos de revisión relacionados con decisiones específicas sujetas a requisitos de participación pública y, finalmente, el tercero se ocupa de lo relacionado con los desafíos para el derecho ambiental en general.

El derecho de acceso a la justicia es la “columna vertebral”<sup>13</sup> de los derechos ambientales de acceso y protección ambiental. Los derechos solo pueden ser efectivos y exigibles si existen mecanismos de reparación adecuados y suficientes para defenderlos frente a violaciones u omisiones. Antes de examinar en detalle el artículo 8 del Acuerdo de Escazú es necesario, para una mejor comprensión de su contenido, recorrer la historia jurídica del acceso a la justicia en materia ambiental, derecho que ha sido reconocido por los Estados en instrumentos internacionales, tanto de carácter no vinculante (*soft law*) como de carácter vinculante (*hard law*).

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL

### 2.1. Instrumentos de *soft law*

Los instrumentos de *soft law* aparecen por primera vez en la Carta Mundial de la Naturaleza, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1982, justo una década después de la Conferencia de Estocolmo de 1972 sobre Medio Ambiente.<sup>14</sup> En su artículo 23 establece que “toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente y, cuando éste haya

10 Corte IDH, Caso López y otros vs. Argentina, Sentencia de 25 de noviembre de 2019, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 396, párr. 209. Ver G. Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, en G. Aguilar Cavallo, *El Acuerdo de Escazú. Perspectiva latinoamericana y comparada*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021, p. 225.

11 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.

12 R. Brañes, “El acceso a la justicia ambiental en América Latina: derecho ambiental y desarrollo sustentable”, en VV. AA., *Memorias del Simposio Judicial sobre Derecho Ambiental y Desarrollo Sustentable: el acceso a la justicia ambiental en América Latina*, México, 2000.

13 Rodríguez, *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, op. cit.

14 Naciones Unidas, Asamblea General, Carta Mundial de la Naturaleza, AGNU Res. 37/7 de 28 de octubre de 1982.

sido objeto de daño o deterioro, podrá ejercer los recursos necesarios para obtener una indemnización”. Esta mención representa la primera referencia de lo que sería el acceso a la justicia en materia ambiental. No obstante, esta previsión inicial, la consagración del acceso a la justicia ambiental propiamente dicha, se encuentra en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, que propone: “Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.<sup>15</sup>

Asimismo, la Agenda 21<sup>16</sup> estableció, en el punto 8.18, que “los gobiernos y los legisladores, con el apoyo, según procediera, de las organizaciones internacionales competentes deberían establecer procedimientos judiciales y administrativos de indemnización y reparaciones en los casos de actos que afectaran el medio ambiente”.<sup>17</sup> Otro instrumento no vinculante pero importante, ya que profundiza en el Principio 10, son las denominadas “Directrices de Bali”,<sup>18</sup> de 2010, aprobadas para el desarrollo de legislación nacional sobre acceso a la información ambiental, participación y acceso a la justicia. Esas directrices consisten en 26 recomendaciones para la adopción voluntaria por parte de los Estados de una legislación relativa al Principio 10; si bien son meras recomendaciones, divididas en tres secciones correspondientes a los tres pilares de la democracia ambiental, acogen la mayor parte de las obligaciones asumidas por las partes en el Convenio de Aarhus, así como las relativas al tercer pilar del Principio 10.<sup>19</sup> Desde la decimoquinta a la vigésimo sexta, las directrices van más allá de lo establecido en el Convenio de Aarhus y agregan nuevos contenidos en relación con el tercer pilar, tales como la creación de órganos independientes; sensibilizar, formar, especializar (en materia ambiental) y promover métodos alternativos de resolución de conflictos.

Como era de esperarse, durante las negociaciones del artículo 8 del Acuerdo de Escazú se discutieron esos lineamientos y, como se verá más adelante, se incluyeron parcialmente en su texto final. A nivel internacional, también podemos incluir “El futuro que queremos”, adoptado en 2012, en Río+20, en el punto relacionado con la participación amplia del público, donde se establece que todos los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible.<sup>20</sup>

Finalmente, un último –pero no menos importante– instrumento de derecho internacional de *soft law* que podemos mencionar sobre el tema son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Entre los 17 ODS, concretamente el objetivo 16 –sobre paz, justicia e instituciones sólidas– establece que la promoción del acceso universal a la

15 Naciones Unidas, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992*.

16 Naciones Unidas, Agenda 21, Sección I. Dimensiones sociales y económicas, Capítulo 8, “Integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones”. [https://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_agenda21\\_08.shtml](https://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_08.shtml)

17 Rodríguez, *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, op. cit.

18 UNEP, *Directrices de Bali*, adoptadas en la Decisión SS.XI/5, parte A, de 26 de febrero de 2010.

19 O. Salazar, *El Acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus (Propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales)*, Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, 2018.

20 ONU, *El futuro que queremos*. Documento final adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20), el 20-22 junio 2012.

justicia permite consolidar la participación de todos los actores de la sociedad, la construcción de instituciones responsables y eficaces en todos los niveles, para el desarrollo sostenible<sup>21</sup>

## 2.2. Instrumentos de *hard law*

El Principio 10 se incorporó e implementó por primera vez en un instrumento normativo vinculante –*hard law*– en el artículo 9 de la Convención de Aarhus de 1998 y, veinte años después, en 2018, en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú. La comprensión del artículo 9 del Convenio, así como su interpretación, son fundamentales para entender el acceso a la justicia en el Acuerdo, dado que dicho artículo fue la base sobre la que se basó la referida disposición.

La Convención de Aarhus sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente fue firmada en 1998 dentro de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y está en vigor desde 2001. La Convención está abierta a la ratificación por cualquier Estado, dentro y fuera del espacio europeo, pero hasta ahora, con la excepción de la Federación Rusa, los Estados de Europa y los Estados que integraron la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) forman parte de él.

La Convención de Aarhus ha representado durante mucho tiempo el único instrumento internacional de carácter vinculante que establece estándares mínimos para el acceso a los procedimientos de revisión judicial.<sup>22</sup> De hecho, antes de él, la mayoría de los sistemas legales nacionales e internacionales solo permitían el acceso de individuos al sistema judicial para solicitar reparación por un daño sufrido. Aquellos que no estaban afectados personalmente eran “incapaces de emprender acciones legales en nombre de la víctima o del perjudicado”, por lo tanto, y por regla general, “de no haber alguien afectado personalmente, no se podía solicitar la reparación de los actos, aunque estos violaran la ley”.<sup>23</sup> Sin embargo, de acuerdo con el artículo 9 de la Convención, el pilar de Acceso a la Justicia no solo respalda los dos primeros pilares (Acceso a la Información y Participación), sino que también “señala el camino para empoderar a los ciudadanos y las ONG para ayudar en el cumplimiento de la ley”, y ayuda a superar dificultades “como la no incorporación al ordenamiento jurídico interno de obligaciones derivadas de tratados internacionales, que por sí mismas no gozan de auto ejecución”.<sup>24</sup>

21 Rodríguez, *Yo participo, tú participas, otros deciden: la participación ambiental en Colombia*, op. cit.

22 Otros acuerdos regionales también contienen amplias disposiciones sobre reclamaciones medioambientales: el Acuerdo de Cooperación Medioambiental de América del Norte de 1993 es otro ejemplo. El artículo 6 garantiza a los individuos “con un interés legal reconocido” el derecho a presentar procedimientos para hacer cumplir las leyes nacionales sobre el medio ambiente y solicitar la reparación de los daños ambientales; el artículo 7 establece que dichos procedimientos deben ser justos, públicos y equitativos, y deben seguir las normas del debido proceso. Una disposición inusual de este Acuerdo permite a los individuos y a las ONG quejarse ante la Secretaría cuando un Estado parte no esté cumpliendo con su propia legislación medioambiental.

23 C. Schall, “Public interest litigation concerning environmental matters before human rights courts: A promising future concept?”, *Journal of Environmental Law*, vol. 20, Issue 3, 2008, p. 417.

24 C. Redgwell, “Access to environmental justice”, en F. Francioni (ed.), *Access to Justice as a Human Right*, Oxford, Oxford University Press, 2007, p. 159.



El artículo 9 contiene dos categorías de disposiciones que deben analizarse por separado ya que son diferentes. Primero, por “acceso a la justicia” se entiende que los ciudadanos deben contar con mecanismos legales que puedan ser utilizados contra violaciones, reales o potenciales, de los pilares acceso a la información y participación pública. En segundo lugar, tener acceso a la justicia significa que el público está dotado de mecanismos legales que pueden utilizarse para obtener el control judicial de las violaciones reales o potenciales de las leyes ambientales nacionales. Por lo tanto, se reconoce la legitimidad popular para forzar el cumplimiento de las leyes ambientales.

De esta forma, los párrafos 1 y 2 están directamente relacionados con las disposiciones internas de la Convención, mientras que el párrafo 3, que proporciona acceso a procedimientos administrativos o judiciales para impugnar los actos y las omisiones de los particulares y de las autoridades públicas que infrinjan el derecho ambiental,<sup>25</sup> refuerza las normas internas del derecho nacional. La especificidad de esta forma de “control externo” ha llevado a que sea considerada por una parte de la doctrina como un cuarto pilar de la Convención, por el hecho de que no tiene conexión con los dos primeros pilares.<sup>26</sup> Como se verá más adelante, el Acuerdo de Escazú sigue la misma división.

### **2.2.1. Acceso a la justicia para el cumplimiento de los dos pilares**

El artículo 9(1) de la Convención de Aarhus reconoce el derecho de acceso a un procedimiento de revisión judicial o administrativa a cualquier persona que considere que su solicitud de información ha sido ignorada, denegada indebidamente o respondida de manera inadecuada, de conformidad con su legislación nacional.

En virtud de esta disposición, cualquier persona tiene derecho a solicitar la revisión judicial, así como a impugnar las decisiones tomadas en virtud del artículo 4 de la Convención de Aarhus (Acceso a la Información). Yendo más allá, el artículo 9(1) se ajusta a la redacción del artículo 4, que garantiza a cualquier persona el derecho a solicitar información. Además, este párrafo establece que el procedimiento de revisión debe llevarse a cabo ante un tribunal u otro “órgano independiente e imparcial establecido por la ley”.

El párrafo segundo del mismo artículo 9(1) establece que en el caso de que una parte establezca tal recurso ante un órgano judicial, este debe garantizar que se disponga del acceso a un procedimiento rápido, gratuito o poco oneroso, para el reexamen de la solicitud por una autoridad pública o por un órgano independiente e imparcial distinto de un órgano judicial, teniendo en cuenta que las decisiones serán obligatorias para la autoridad pública que posea las informaciones.

Este mandato de la Convención de Aarhus fue adoptado por la Unión Europea en su Directiva 2003/35/CE instituyendo que los Estados miembros garantizarán que se presente un recurso “ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial”.<sup>27</sup>

25 F. Marshall, “Two years in the life: The pioneering Aarhus Convention Compliance Committee 2004-2006”, *International Community Law Review*, vol. 8, n.º 1, 2006, pp. 123-154, 126.

26 G. Parola, “Environmental democracy at the global level”, *Environmental Democracy at the Global Level*, De Gruyter Open Poland, 2013, pp. 159 y ss.

27 Parlamento Europeo y Consejo Europeo, Directiva 2003/35/CE de 26 de mayo de 2003.

Según la Guía de Implementación del Convenio de Aarhus, los órganos independientes e imparciales que difieren de los tribunales “deben ser al menos cuasi judiciales, con salvaguardias para garantizar el debido proceso, independientes de la influencia de cualquier rama del gobierno y sin relación con ninguna entidad privada”.<sup>28</sup>

El numeral 2, párrafo 2 del artículo 9 establece que el público interesado y las ONG que tengan un interés suficiente (o legítimo), o “cuyo derecho haya sido lesionado, si la ley de procedimiento administrativo de la Parte lo impone como condición previa”, son capaces de “impugnar la legalidad sustantiva y procesal de cualquier decisión, acto u omisión sujeto a las disposiciones establecidas en el artículo 6” (Derecho a Participar) y también cualquier otra disposición pertinente de esta Convención.<sup>29</sup>

Las disposiciones generales del artículo 3 y las disposiciones relativas a la recopilación y difusión de información del artículo 5 pueden ser incluidas dentro del término “otras disposiciones pertinentes”. Para determinar el estado de los intereses de los sujetos de derecho allí previstos, la Convención se remite al derecho interno, enfatizando, sin embargo, el objetivo mayor de otorgar al público interesado un amplio acceso a la justicia. En este sentido, las entidades que cumplen la definición de la Convención con respecto al público interesado –que incluye a las ONG– automáticamente se consideran con suficiente interés (legítimo), o con derechos susceptibles de ser lesionados.

El concepto de “interés suficiente” (legítimo) del artículo 9 no está definido en la Convención de Aarhus, por ello, para algunos estudiosos parece tener un carácter más restrictivo que el de “público interesado”. No obstante, creemos que el alcance de esa disposición debe interpretarse de modo amplio para que pueda cumplir el propósito de velar por la protección del medio ambiente por parte de quien “resulta o puede resultar afectado por las decisiones adoptadas en materia medioambiental o que tiene un interés que invocar en la toma de decisiones” (art. 2, n.º 5). En tal sentido, a tenor del artículo 6, interés suficiente y público interesado podría no ser relevante, siempre que el interés sea manifiesto. Cabe señalar que los Estados parte no llegaron a un acuerdo sobre el alcance de otorgar legitimidad procesal pública a las ONG.<sup>30</sup>

La Convención creó una ficción en cuanto a los requisitos de legitimidad procesal, ya que el interés suficiente (legítimo) para iniciar un proceso ya estaría conferido a las ONG de acuerdo con las leyes de cada Estado.<sup>31</sup> Puede decirse que las personas o los grupos que se encuentren en estas condiciones aún tendrán que cumplir con los requisitos de su legislación nacional, sin embargo, de acuerdo con la disposición, “que tales requisitos

28 Unece, *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*, Aarhus, United Nations Publication, 2014, p. 126.

29 Unece, *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus)*, adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, artículo 9, numeral 2.

30 P. Birnie, A. Boyle y C. Redgwell, *International law and the environment*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 295.

31 Unece, *Convenio de Aarhus*, cit., artículo 9, numeral 2, a), b) y ss.

deben ser consistentes con el objetivo de otorgar al público interesado un amplio acceso a la justicia[...] dentro del ámbito de la Convención”.<sup>32</sup>

En su primer veredicto, el Comité de Cumplimiento dictaminó que si bien el interés suficiente y la amenaza al derecho deben determinarse de conformidad con la legislación nacional, la decisión debe estar de acuerdo con “el objetivo de otorgar a la parte pública interesada un amplio acceso a la justicia dentro del ámbito de esta Convención”.<sup>33</sup> Además, “la aplicación no discriminatoria de los derechos de participación pública y acceso a la justicia ambiental previstos en el artículo 3(9) también incluirá a los peticionarios transfronterizos y, por lo tanto, podrá facilitar la resolución de disputas ambientales transfronterizas”.<sup>34</sup>

### **2.2.2. Cumplimiento de la legislación ambiental**

El artículo 9(3) abre una categoría adicional de casos en que los ciudadanos tienen acceso a procedimientos administrativos o judiciales para impugnar actos y omisiones perpetrados por personas naturales o jurídicas, o autoridades públicas que infrinjan disposiciones del derecho ambiental nacional, estén o no relacionados con los derechos a la información y a la participación pública.

El párrafo 18 del Preámbulo,<sup>35</sup> combinado con las Directrices de Sofía de 1995,<sup>36</sup> reconocen un espacio para legitimación procesal a algunos miembros del público para hacer cumplir directa o indirectamente la legislación ambiental. En cuanto a la ejecución directa por parte de los ciudadanos, se les otorga la legitimidad procesal para solicitar ante los tribunales u otros órganos similares el cumplimiento forzoso de la ley, en lugar de buscar únicamente la reparación de los daños personales. La legitimidad procesal indirecta significa que los ciudadanos pueden contribuir al proceso de ejecución mediante peticiones o denuncias, por ejemplo.<sup>37</sup>

La Convención permite que una persona impugne los actos y omisiones cometidos por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que hayan violado disposiciones de sus leyes ambientales nacionales. En ese sentido, los Estados parte deben garantizar la legitimidad procesal a los ciudadanos que cumplan con los criterios establecidos en las leyes nacionales.

El artículo 3(4) de la Convención de Aarhus establece el reconocimiento y el apoyo que las Partes deben ofrecer a las asociaciones, organizaciones o grupos que se dediquen a la protección del medio ambiente, procurando que sus sistemas jurídicos sean

32 Redgwell, “Access to environmental justice”, *op. cit.*

33 Convención de Aarhus, ACCC/C/2005/11, Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen VZW (Belgium), adoptada por el Comité de Cumplimiento el 16 de junio de 2006.

34 Birnie, Boyle y Redgwell, *International law and the environment*, *op. cit.*

35 Convención de Aarhus, párr. 18: “Deseando que el público, incluidas las organizaciones, tengan acceso a mecanismos judiciales eficaces para que los intereses legítimos estén protegidos y para que se respete la ley”.

36 Sofía Conference, Third Ministerial Conference “Environment for Europe”, 23-25 October 1995, <https://unece.org/sofiainconference>.

37 S. Stec y S. Casey-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, New York and Geneva, United Nations, 2000, p. 130.

compatibles con esa obligación. En esa misma línea, el artículo 9(3) reconoce la importancia del impulso público, que reúna los eventuales criterios previstos por su derecho interno, para entablar procedimientos administrativos o judiciales contra los contaminadores o los reguladores, lo que sugiere que se le ha dado al público un poder de monitoreo continuo. Desde una perspectiva realista, se puede ver que esta disposición representa un gran avance en el campo de la aplicación del derecho ambiental y, en consecuencia, podría considerarse un “cuarto pilar” de la democracia ambiental en el ámbito de la Convención de Aarhus.<sup>38</sup>

Cabe señalar que en el Acuerdo de Escazú, artículo 8(2c), se pueden encontrar disposiciones similares que establecen que las partes deben asegurar el acceso a los mecanismos judiciales y administrativos para impugnar y apelar: “(c) cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente, o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente”.

Hay que destacar también que, si bien el artículo 8 de Escazú incluye los elementos del artículo 9 de la Convención de Aarhus, no obstante, va mucho más allá en distintos aspectos que serán examinados más adelante. En este sentido, y a modo de ejemplo, el Acuerdo establece la necesidad de reducir las barreras (8.4) que comprometen la capacidad de las comunidades vulnerables para ejercer el acceso a la justicia y prevé la introducción de medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, como el mecanismo de la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de esta (8.3), e instituye una atención especial para las personas y grupos más vulnerables, como la traducción de la información relativa al acceso a la justicia a las lenguas habladas por las poblaciones afectadas y la provisión de mecanismos de apoyo, incluyendo la asistencia técnica y jurídica gratuita (8.5).

### 2.3. Acceso a la justicia ambiental en la Unión Europea

La Convención de Aarhus fue ratificada por la Unión Europea en febrero de 2005.<sup>39</sup> En 2006, la Unión adoptó el Reglamento 1367<sup>40</sup> y aplicó los tres pilares de la Convención a las instituciones y los organismos que forman parte de este bloque político-económico. En cuanto al acceso a la justicia, este documento prevé un procedimiento interno especial de revisión, a través del cual las ONG, siempre que cumplan con ciertos criterios, pueden solicitar a la Comisión u a otro organismo de la Unión que reconsidere cualquier acto, de acuerdo con los términos de la legislación medioambiental de la Unión Europea. Además, ante omisiones, podrán solicitar la adopción de un acto que no se haya producido, en los casos en que exista obligación legal de hacerlo.

38 G. Parola, *Democracia ambiental global*, Río de Janeiro, Multifoco, 2017.

39 Unión Europea, decisión del Consejo de la Unión Europea de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, 2005/370/CE.

40 Reglamento (CE) 1367/2006 del Parlamento y del Consejo Europeo del 6 de septiembre de 2006.

En virtud del Reglamento, las disposiciones se aplican a una “institución u organismo comunitario”, de conformidad con el artículo 2.1c), es decir, cualquier institución, organismo u organismo público creado por o en virtud del Tratado de la UE, excepto cuando actúe en el ejercicio de sus facultades jurisdiccionales o legislativas.

A pesar de ello la Unión Europea no adoptó, ni antes ni después de la firma de la Convención de Aarhus, disposiciones específicas para regular el artículo 9 en los Estados miembros. Solo hubo un intento de aprobar una directiva sobre el derecho de acceso a la justicia en la Unión, a través de una propuesta presentada por la Comisión Europea al Consejo (COM/2003/0624 final), que no prosperó. Sin embargo, existe un ejemplo importante de cómo el legislador europeo interiorizó el acceso a la justicia derivado de la Convención de Aarhus en un ámbito sectorial: la Directiva de Responsabilidad Medioambiental (Directiva 2004/35 del Parlamento y del Consejo, de 21 de abril<sup>41</sup>), que tiene por objeto establecer un marco de responsabilidad basado en el principio “quien contamina paga” del derecho medioambiental. Esta norma creó un régimen de acceso a la justicia basado en la colaboración de los afectados en la aplicación de las medidas de restauración y prevención, así como la aplicación efectiva de esta norma. Además, la Directiva reconoce una legitimidad activa a las ONG medioambientales para que sean consideradas como “público afectado”, delegando en los Estados miembros la definición de requisitos.<sup>42</sup>

### 3. ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN EL ACUERDO DE ESCAZÚ

#### 3.1. Antecedentes y evolución

Dada su importancia, como lo señala una encuesta realizada por la Cepal,<sup>43</sup> la mayoría de los países de América Latina y el Caribe otorgan rango constitucional a las medidas para ejercer el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, y reconocen en la legislación secundaria recursos judiciales y administrativos para que los particulares y las ONG puedan apelar ante la justicia o ante cualquier otro órgano independiente en caso de violación del derecho a un medio ambiente sano.

El artículo 8 del Acuerdo de Escazú pretende reforzar este derecho a nivel regional, creando un estatuto mínimo de garantías que todos los países de la región deben cumplir. El Acuerdo, a pesar de seguir la estructura y el contenido de la Convención de Aarhus, trae algunas novedades importantes en el derecho ambiental en general y, en particular, en materia de acceso a la justicia ambiental, entre ellas: el reconocimiento del principio de no regresión y progresividad previsto en el artículo 3 (c), y algunos

41 Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Directiva 2004/35/CE del 21 de abril de 2004 sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales.

42 O. Salazar, *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*, op. cit.

43 Una recopilación de datos legislativos de los 33 Estados de la región sobre el acceso a la justicia ambiental puede verse en la publicación de la Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit.; J. Tognoli, “Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)”, *Anuario en Relaciones Internacionales*, 2018, p. 1.

elementos propios de la región, útiles para superar problemas que los países miembros enfrentan a diario. Un ejemplo clave tiene que ver con los retardos judiciales y la falta de eficacia de los sistemas de administración de justicia.

Consciente de que el mero reconocimiento del derecho de acceso a la justicia no es suficiente, el Acuerdo prevé no solo el respeto a las garantías del debido proceso (art. 8.1), sino también, como se ampliará más adelante, una serie de medidas para facilitar el acceso a la justicia a través, por ejemplo, de una legitimización activa amplia, reducción de barreras económicas, posibilidad de adopción de medidas cautelares, acciones para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental y mecanismos adecuados de ejecución, reparación y alternativos de solución de controversias.

Otro aspecto muy importante del Acuerdo de Escazú, transversal a los tres pilares, tiene que ver con el deber especial de los Estados de facilitar los derechos de acceso a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, tal como se define en el artículo 2 (e). Este criterio sigue la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en varias decisiones ha señalado que “toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial”.<sup>44</sup>

A pesar de estos muy significativos progresos, es importante señalar que el texto de las primeras versiones de este artículo dio paso, a medida que avanzaban las negociaciones, a uno menos ambicioso. Las versiones anteriores del artículo 8, en relación con los retrasos en la impartición de justicia, hacían referencia a un elemento temporal “dentro de un plazo razonable” y a una enumeración de principios como los de legalidad, eficacia, publicidad y transparencia.<sup>45</sup>

Otro principio relacionado con el acceso a la justicia, que no se incorporó a la versión final del artículo 3, que trata de los Principios que rigen el Acuerdo, ni en el citado artículo 8, es el principio *in dubio pro natura*.<sup>46</sup> El párrafo eliminado establecía: “en la aplicación de este artículo, las Partes aplican, [...] los siguientes principios de interpretación: *in dubio pro natura*, prevención, precaución y no regresión, entre otros”.<sup>47</sup> El principio *in*

44 Véanse, entre otros, Corte IDH, Caso Furlan y familiares vs. Argentina, Sentencia de 31 de agosto de 2012, Serie C, No. 246, párr. 134; Corte IDH, Caso Isaza Uribe y otros vs. Colombia, Sentencia de 20 de noviembre de 2018, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 363, párr. 87; Corte IDH, Asunto de la Unidad de Internación Socioeducativa respecto de Brasil. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 26 de abril de 2012, párr. 22; G. Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, *op. cit.*, p. 248.

45 M. Gastón, “El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. IX, n.º 1, 2018, p. 1.

46 Cabe mencionar que este principio fue declarado como uno de los principios del derecho ambiental internacional en la Declaración Mundial de la UICN (2017) sobre el Estado de Derecho Ambiental (*soft law*), en los siguientes términos: “Principio 5: *In Dubio Pro Natura*. En caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos”.

47 K. Alvarenga y M. Couto, “Análise da Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça na aplicação do princípio *in Dubio pro Natura*”, en A. Herman Benjamin y J. R. Morato Leite, *Jurisprudência, Ética e justiça ambiental no século XXI 21. Congresso Brasileiro de Direito Ambiental*, São Paulo, Instituto o Direito por um Planeta Verde, 2006, p. 655.

*dubio pro natura*<sup>48</sup> significa que en caso de duda, los jueces deben dar una interpretación a favor de la naturaleza y existe una amplia jurisprudencia sobre este principio, particularmente en Brasil.<sup>49</sup> Este principio no puede confundirse con el de precaución, pues el principio *in dubio pro natura* actúa ante la incertidumbre al equilibrar normas o derechos fundamentales, mientras que el principio de precaución se aplica en caso de incertidumbre científica. Además, el *in dubio pro natura* puede utilizarse antes y después del daño, mientras que el principio de precaución es necesariamente preventivo, es decir, se evalúa antes de realizar una actividad susceptible de generar riesgos.<sup>50</sup>

La introducción de este principio hubiera significado un paso muy importante para el derecho ambiental internacional en el marco del Acuerdo de Escazú en favor de la labor de los jueces en la interpretación judicial de los tratados ambientales, pero lamentablemente fue excluido. Sin embargo, su invocación por parte de cortes y tribunales nacionales abre un abanico de posibilidades de diálogo con el Acuerdo de Escazú para fortalecer la protección normativa y jurisprudencial del medio ambiente.

En 2019, por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia de Argentina, en el caso Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros señaló que “resulta de aplicación no sólo los principios de política ambiental referidos, sino también en especial dos principios novedosos de la especialidad” y menciona el principio *in dubio pro natura* y el principio *in dubio pro aqua*. En este caso, la Corte utilizó los principios antes mencionados para fortalecer sus argumentos y revocar un fallo que incurrió “en una apreciación meramente ritual e insuficiente, omitir considerar el derecho a vivir en un ambiente sano”, previsto en la legislación Argentina y que garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, prevención, utilización racional, de equidad intergeneracional, progresividad y responsabilidad (art. 41 de la Constitución Nacional y art. 22 y 83 de la Constitución Provincial).<sup>51</sup>

## 3.2. Acceso a la justicia en asuntos ambientales

### 3.2.1. Garantías del debido proceso

El Acuerdo de Escazú reconoce en su artículo 8 el derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, y en su primer párrafo vincula este derecho con las garantías del debido

48 S. Cappelli, “El principio *in dubio pro natura* y su relación con el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030”, en A. Bárcena Ibarra, V. Torres y L. Muñoz Ávila, *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Santiago, Cepal, 2021. “Este principio hermenéutico resulta esencial para la implementación efectiva del acceso a la justicia en asuntos ambientales, y su correcta aplicación por las autoridades administrativas y el sistema de justicia es fundamental. La protección jurídica del ambiente es materia compleja, pues, necesariamente, requiere interdisciplinaridad y demanda una mirada integradora”.

49 Jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Brasil: REsp 1.198.727/MG, 2º T., Rel. Min. Herman Benjamin, j. 14.08.2012. También REsp 1.356.207/ SP, 3º T., Rel. Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. 28.04.2015 y otros nueve. STJ - 2º T. - REsp n. 883656/RS - j. 09.03.2010 - rel. Min. Herman Benjamin. Otro ejemplo es la Ley de Diversidad Biológica de Costa Rica de 1998.

50 S. Cappelli, R. Born, H. Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *Revista de Direito Ambiental*, año 23, n.º 91, 2018, p. 133.

51 Corte Suprema de Argentina, Caso 714/2016/RH1 Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental. <https://s3.amazonaws.com/public.dia-riajudicial.com/documentos/000/085/199/000085199.pdf>.

proceso.<sup>52</sup> Es importante destacar que, antes del Acuerdo de Escazú, este principio ya había sido considerado como un principio internacional sustentado en los artículos 6, I, de la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>53</sup> y 8.1 de la CADH.<sup>54</sup>

Este principio significa que el proceso debe respetar el derecho como un todo y no solo conforme a la ley. Se entiende ampliamente que el debido proceso legal representa un principio básico que guía todos los demás principios que deben observarse en el ámbito procesal.<sup>55</sup> Además, el principio del debido proceso inicialmente regía en particular en el ámbito del derecho procesal penal, pero hoy en día se ha extendido a otras áreas procesales, como el derecho civil y administrativo y, en este sentido, el Acuerdo de Escazú abre una nueva etapa al integrarlo al ámbito del derecho ambiental.

En efecto, el debido proceso legal abarca una serie de parámetros que se sustentan en el principio de la dignidad humana y que se consideran sus corolarios, tales como: el principio del juez natural, la defensa plena, la contradicción, la duración y razonabilidad del proceso, la motivación de las decisiones, la publicidad de los actos procesales, la igualdad de trato de las partes implicadas en el proceso, entre otros aspectos.<sup>56</sup>

El concepto incluye dos dimensiones: una procesal y otra sustantiva. La primera dimensión se refiere al cumplimiento de ciertos requisitos formales, trámites y procedimientos dirigidos principalmente al magistrado, y se compone de garantías procesales, como el derecho a un juez natural, la inadmisibilidad de la producción de pruebas ilícitas, un proceso de duración razonable, el derecho a la contradicción y a un real derecho de defensa, entre otros aspectos. La segunda dimensión, denominada debido proceso sustantivo, significa que la sentencia debe ser valiosa, útil y “razonablemente fundada”.

Al mismo tiempo, esta dimensión también se refiere al legislador, como forma de limitar su acción. La ley no debe presentarse de forma irracional o irrazonable, “sino que debe basarse en criterios de justicia, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad”.<sup>57</sup> En este sentido, el principio faculta al juez a cuestionar la razonabilidad de una determinada ley y de las decisiones estatales, a través de un control material de constitucionalidad. Este

52 En esta línea, las normas del PIDCP de 1966, artículo 14, y las normas de la CADH de 1969, artículos 8 al 25.

53 El artículo 6, I del Convenio Europeo de Derechos Humanos establece, entre otros supuestos, el derecho a un juicio justo (o debido proceso legal), en particular el derecho a un juicio rápido (en un plazo razonable), a una audiencia pública por un tribunal independiente e imparcial, la presunción de inocencia hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada, los derechos a ser informado de los cargos en una lengua que comprenda, a disponer del tiempo para su defensa, a defenderse por sí mismo o a ser asistido incluso gratuitamente, a interrogar o a ser interrogado.

54 Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. La norma contempla además, entre otras garantías, la presunción de su inocencia, mientras no se establezca legalmente su culpabilidad; el derecho a la defensa; a no ser obligado a declarar en su contra y el derecho a la apelación.

55 I. Coelho de Souza, “Principio do devido processo legal”, *Revista Jus Navigandi*, vol. 17, n.º 3405, 2012.

56 *Idem*.

57 M. Cuervo, “El posible papel de los tribunales. Pautas a contemplar y armonizar sobre ‘Escazú’”, *Cuadernos sobre temas de derecho ambiental*, n.º 2, 2021.



último aspecto es importante en el caso de juicios medioambientales, sobre todo porque se trata de la defensa y protección de derechos con un fuerte componente de justicia social que, en la mayoría de los casos, perjudican a comunidades vulnerables y a la propia naturaleza. El debido proceso, en estos casos, debe interpretarse también como “igualdad de armas”, y se refiere al derecho de las partes a un trato procesal igual, con idéntica posibilidad de ser oídas por quien ha de resolver, igualando a sujetos materialmente desiguales, es decir, dando asistencia o fuerza al litigante más débil en la relación jurídica procesal, por razones históricas, sociales y económicas.<sup>58</sup> De ahí la importancia de la referencia a este principio en el apartado 1 del artículo 8, específicamente en el ámbito del acceso a la justicia medioambiental.<sup>59</sup>

### **3.2.2. Acceso a instancias judiciales y administrativas**

El artículo 8 no incluye una definición explícita de lo que se entiende por “acceso a la justicia en materia ambiental”, sin embargo, en el segundo párrafo se puede apreciar que la norma adopta un concepto amplio de este derecho, tal como lo contemplan el Principio 10 de la Declaración de Río y el artículo 9 de la Convención de Aarhus. Esta característica se manifiesta de varias maneras. En primer lugar, el artículo no se limita únicamente a los órganos judiciales, también incluye a los órganos administrativos competentes en virtud de la legislación nacional. En segundo lugar, no crea un organismo supranacional adicional o nuevo, sino que deja en manos de la legislación de cada Estado parte y de sus instituciones administrar y garantizar el acceso a la justicia.<sup>60</sup> Adicionalmente, este segundo párrafo consagra el principio de accesibilidad y eficacia en el ámbito del proceso, ya sea judicial o administrativo, vinculado a los principios contenidos en el artículo 3a): el derecho a la igualdad de acceso y el principio de prohibición de discriminación en el ámbito de la justicia ambiental.<sup>61</sup>

En tercer lugar, la amplitud también se manifiesta en la posibilidad de acceder y resolver los conflictos por la vía extrajudicial, tal y como prevé el artículo 8(7), que establece mecanismos alternativos como la mediación y la conciliación, entre otros, para resolver las controversias.

En cuarto lugar, el concepto amplio de justicia ambiental se observa al final del párrafo 2, cuando se señala que los recursos pueden referirse a aspectos de fondo, como lo referido a la decisión derivada de un proceso de evaluación de impacto ambiental, pero también relacionado con aspectos procesales o formales,<sup>62</sup> como el incumplimiento de cualquier plazo previsto por la legislación nacional.<sup>63</sup>

58 *Idem.*

59 N. Cafferatta, “El debido proceso ambiental en El Acuerdo de Escazú. Pulso Ambiental”, *Revista Farn*, n.º 14, 2020, p. 24.

60 G. Peruci, “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, en M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli, *Acuerdo de Escazú. Hacia una democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.

61 Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, *op. cit.*

62 Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *op. cit.*

63 Peruci, “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*

Finalmente, el párrafo 2 (a, b, c), desarrollando la clásica y amplia subdivisión tripartita de este derecho, como en el artículo 9 de la Convención de Aarhus, no solo otorga el derecho a la justicia en asuntos vinculados al acceso a la información y a la participación, sino que de modo explícito abre un abanico de posibilidades para recurrir, apelar e interponer cualquier tipo de recurso contra decisiones, actos u omisiones que afecten o puedan afectar el medio ambiente o que infrinjan la legislación relacionada con el mismo. Este literal c) significa una amplitud y un reforzamiento del mandato para actuar en defensa del medio ambiente y los derechos humanos a él asociados.

### **3.2.3. Derecho de impugnación contra acciones u omisiones vinculadas al acceso a la información**

En relación con el literal a) del artículo 8.2 del Acuerdo de Escazú, así como el artículo 9.1 de la Convención de Aarhus, este prevé la protección del primer pilar, reconociendo el derecho a impugnar cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso al entorno de la información, también previsto en los artículos 5 y 6 del Acuerdo. A diferencia del artículo 9.1 de la Convención, el artículo 8 del Acuerdo no especifica cómo puede tener lugar esa protección. Para ello hay que conectarlo con el artículo 5, que regula en su apartado 5 y siguientes la denegación del acceso a la información ambiental; con el apartado 11 y siguientes sobre las condiciones aplicables al suministro de información ambiental, y, finalmente, en el apartado 18 sobre los mecanismos de revisión independientes.<sup>64</sup>

### **3.2.4. Impugnación contra acciones u omisiones vinculadas al acceso a la participación**

Del mismo modo sucede con el artículo 8(2b), que protege el segundo pilar. Su redacción es concisa e indica únicamente que las partes deben garantizar el acceso a los mecanismos judiciales y administrativos para impugnar y apelar cualquier decisión, acción u omisión relacionada con participación en los procesos de toma de decisiones ambientales. En este literal b), así como en el a), no aparecen las modalidades de acceso a la justicia previstas para proteger del segundo pilar. La diferencia con el inciso a) es que esta última disposición puede leerse, como ya se explicó, en concomitancia con el artículo 5 y apartados siguientes, sobre acceso a la información. Por el contrario, en el artículo 7, relativo a la participación, no se regula de modo expreso el acceso a la justicia en los casos en que se niega o impida la participación.<sup>65</sup> En todo caso, el artículo 7, numerales 6, 7 y 8 señalan un marco amplio sobre el derecho a la participación en asuntos ambientales. Cada Estado miembro puede libremente decir cómo aplicar e interpretar esta normativa a través de su propia legislación nacional.<sup>66</sup>

64 Para más detalles véase, en esta misma obra, el artículo 6.

65 Por el contrario, el apartado 2 del artículo 9 del Convenio de Aarhus sobre este tema proporciona más información: los miembros del público y las ONG que tengan un interés suficiente o, alternativamente, "cuyo derecho haya sido ofendido, si la ley de procedimiento administrativo lo impone como condición previa" pueden "impugnar la legalidad sustantiva y procedimental de cualquier decisión, acto u omisión con sujeción a lo dispuesto en el artículo 6".

66 Para más detalles véase, en esta misma obra, el artículo 7.

### **3.2.5. Impugnación contra otras acciones u omisiones que afecten el medio ambiente**

Este literal c) tiene la capacidad de activarse frente a “cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente”, es decir, como lo señala la *Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú*, “tiene por objeto aumentar la capacidad de los titulares de derechos para procurar que se aplique la legislación ambiental y pedir que se responda ante el daño ambiental al llamar la atención sobre las violaciones con el propósito a fin de que las autoridades puedan movilizarse y actuar”.

Una redacción similar se encuentra en el artículo 9(3) de la Convención y en ambos casos no se vinculan a los pilares 1 y 2, sino que tiene un espectro mayor para la protección del medio ambiente y de todos aquellos derechos que puedan derivarse de él, teniendo en su vértice al propio derecho a un medio ambiente sano.

La especificidad de esta forma de “revisión externa”<sup>67</sup> llevó a pensar que podría considerarse como un cuarto pilar.<sup>68</sup> Lo cierto es que ambos tienen el potencial, dado su alcance, de fortalecer el papel de los ciudadanos y las ONG en la implementación de la ley y también ayudan a superar dificultades como la falta de incorporación de las obligaciones de los tratados internacionales que no son exigibles en la legislación nacional.<sup>69</sup>

En definitiva, este literal c despeja el camino para que los ciudadanos –y no solo las autoridades ambientales y los agentes públicos– jueguen un papel importante en el cumplimiento del deber de conservar y proteger el medio ambiente para las generaciones futuras. Por último, es importante señalar que versiones anteriores de este artículo establecían una legitimación pasiva que incluía tanto a las autoridades públicas como a las personas de derecho privado, pero no se mantenía esta diferenciación, dejando que cada Estado miembro decidiera a través de su propia legislación nacional.<sup>70</sup> La introducción de la legitimación pasiva, siguiendo las disposiciones de la Directiva 17 de Bali, fue de fundamental importancia, dado que las actividades de los actores privados pueden dañar gravemente la naturaleza y los derechos humanos afectados, como el derecho a la vida misma, especialmente en lo que respecta a la explotación comercial de los recursos naturales.

### **3.4. Instrumentos, mecanismos y capacidades para garantizar el acceso a la justicia**

Los elementos mínimos del derecho de acceso a la justicia que deben ser garantizados por las partes están previstos en el apartado tercero. Al mismo tiempo, el texto del artículo

67 Redgwell, “Access to environmental justice”, p. 169.

68 A. Johansdottir, *Considerations on the Development of Environmental Law in the Light of the Concept of Sustainable Development*, *Ympäristöjuridiikka*, 2005, p. 27.

69 En cuanto a la aplicación directa por parte de los ciudadanos, estos tienen derecho a acudir a los tribunales u otros órganos de apelación para hacer cumplir la ley, en lugar de limitarse a reparar el daño. La aplicación indirecta significa que los ciudadanos pueden contribuir al proceso de aplicación a través de, por ejemplo, las quejas de estos. Stec y Casey-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, p. 130.

70 Gastón, “El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*

flexibiliza esta obligación al precisar que tales mecanismos deben ser creados por cada parte *considerando sus circunstancias*.<sup>71</sup> En los siguientes párrafos se presenta una lista de siete garantías.

### 3.4.1. Órganos competentes

El artículo 8.3. literal a) del Acuerdo establece que cada parte contará con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental. A nivel internacional ya se hizo referencia a este requisito en la “Declaración sobre Justicia, Gobernabilidad y Derecho a la Sostenibilidad Ambiental, Río+20” que incluyó el siguiente apartado:

Los Estados deben cooperar en la creación de capacidades y en el apoyo a los tribunales, fiscales, auditores y otras partes interesadas a nivel nacional, subregional y regional para hacer cumplir el derecho ambiental, y en facilitar el intercambio de las mejores prácticas con miras a lograr la sostenibilidad ambiental, alentando a las instituciones pertinentes, como los institutos judiciales, a impartir formación continua.

Este requisito está vinculado a una importante barrera para el acceso a la justicia ambiental, que es la falta de especialización de los tribunales. Este aspecto es sumamente importante ante la ausencia de un enfoque transdisciplinario para resolver asuntos cuya naturaleza suele ser altamente técnica y compleja. Como resultado, la incorporación de la necesidad de contar con autoridades especializadas en el literal a) del artículo 8.3. puede tener un impacto muy positivo en la celeridad, calidad y seguridad de las decisiones, ya que las demoras muchas veces resultan de la falta de conocimiento.<sup>72</sup>

A pesar de los puntos positivos de este primer párrafo, su formulación es muy vaga. De hecho, la doctrina ya ha criticado la redacción por ser de difícil comprensión e incluso, interpretada literalmente, puede no suponer ningún avance en la calidad de la disposición jurisdiccional.<sup>73</sup> En ese sentido, si bien la idea original de esta disposición, tal como se presentó en la fase de negociación, era garantizar la creación de tribunales especializados en la materia, su versión final ha quedado limitada a la expresión “órganos del Estado”, que constituye una idea bastante superficial frente a la de tribunales.<sup>74</sup> En efecto, era deseable una formulación amplia, como la Directriz 25 de Bali,<sup>75</sup> que incluye a un amplio grupo de funcionarios judiciales (como magistrados, asistentes jurídicos y

71 Peruci, “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*, p. 247.

72 Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *op. cit.*

73 Gastón, “El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*

74 *Idem.*

75 “Los Estados deben promover periódicamente programas adecuados de creación de capacidades en materia de derecho ambiental para los funcionarios judiciales, otros expertos jurídicos y otras partes interesadas en el ámbito jurídico” (PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, PNUMA, 2015). En 2014, 41 países de todo el mundo contaban con algún tipo de tribunal especializado en medio ambiente. El primer tribunal se estableció en el estado australiano de Nueva Gales del Sur.

secretarios judiciales) y a otros profesionales del derecho (por ejemplo, fiscales, abogados, consejeros y asesores) y otras partes interesadas.<sup>76</sup> La redacción del literal a) establece un deber general de especialización, dejando así una amplia elección al Estado parte en cuanto al mecanismo para lograr ese objetivo, contando tal vez con que ya existen en la región diversas opciones, entre las que se encuentran tribunales especializados en materia medioambiental.<sup>77</sup>

### 3.4.2. Procedimientos

El artículo 8(3b) condiciona la garantía del acceso a la justicia al cumplimiento de seis requisitos que deben cumplir los procedimientos: ser efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

En relación con la efectividad, debe entenderse que el procedimiento debe ser capaz de garantizar el logro de los objetivos y las metas trazadas por el ordenamiento jurídico, así como su aplicación, observancia y cumplimiento de forma sostenida y recurrente,<sup>78</sup> produciendo los resultados que se esperan. Por otro lado, es importante destacar que la efectividad del procedimiento se encuentra asociada a la efectividad de los demás componentes de este apartado b), es decir, que el procedimiento se cumpla con un sentido de oportunidad, publicidad, transparencia, imparcialidad y costos accesibles.

El requisito de la oportunidad es de uso recurrente en el Acuerdo de Escazú. Con ello se ha pretendido advertir sobre la necesidad de actuar, informar, participar y dar respuestas a tiempo al público. Se trata del *momentum* sin tardanza, sin dilación, que impida que se pierda la ocasión, que no haya retardo para exigir e impartir justicia. Por ello se establecen lapsos para que se ejecuten y se cumplan las decisiones, sean administrativas o judiciales.<sup>79</sup> En materia de derechos humanos, el Acuerdo exige que las Partes adopten medidas oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones contra los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Por lo tanto, la efectividad de un procedimiento depende en gran medida de la recolección apropiada de pruebas, de la presentación oportuna de una queja, del inicio oportuno de una acción, de una demanda o de un juicio, e incluso del otorgamiento a tiempo de medidas cautelares, de allí que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) haya establecido que un elemento esencial de la efectividad del recurso es su oportunidad.<sup>80</sup>

76 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación, op. cit.*

77 En once países de la región ya existen tribunales u otros órganos de decisión especializados en cuestiones medioambientales: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Paraguay, Perú y Trinidad y Tobago. Para más información, véase G. Pring y C. Pring, *Specialized Environmental Courts and Tribunals (ECTs) – Improved Access Rights in Latin America and the Caribbean and the World. Inter-American Congress of Environmental Rule of Law. Selected Essays*. Organization of American States-OEA. Washington D.C., 2016.

78 M. Peña Chacón, "El camino hacia la efectividad del derecho ambiental", *Innovare*, vol. 5, n.º 1, 2016.

79 Véase Acuerdo de Escazú, Preámbulo y artículos 6, 7, 8 y 9.

80 Véase, CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA, Documentos Oficiales, [OEA/Ser.L/V/II](#), párr. 1, 2007, p. 231.

El principio de máxima publicidad se integra al conjunto de principios que deben orientar la implementación del Acuerdo de Escazú. Su importancia se deriva de la necesidad de proteger el derecho de acceso a la información y el interés público limitando, en lo posible, las excepciones, y aplicando criterios de interpretación restrictiva.<sup>81</sup> La publicidad del procedimiento es, por tanto, un derecho del público que debe ser garantizado por las partes. El Acuerdo es firme en ese propósito y busca garantizar la difusión de los procesos de toma de decisiones ambientales a través de los medios apropiados, incluyendo la difusión del procedimiento previsto de modo que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.<sup>82</sup>

Por otro lado, el requisito de transparencia juega un papel fundamental tanto en la garantía del acceso a la justicia como en el fortalecimiento de la democracia ambiental. Como bien lo señala la Carta Democrática Interamericana, uno de los componentes fundamentales de la democracia es “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa”.<sup>83</sup> En este sentido, la falta de transparencia, de información oportuna y la cultura del secretismo y del silencio frente a las solicitudes que se realizan<sup>84</sup> constituyen barreras que hay que vencer en los conflictos socioambientales.

La imparcialidad, además de un requisito, debe considerarse como una condición en el ámbito del acceso y la administración de justicia. Así se desprende del artículo 8.1 de la CADH, que la valora como una garantía fundamental del debido proceso. En una sociedad democrática el Estado debe inspirar confianza, por lo cual, para ser imparcial, un procedimiento necesita que no favorezca a una parte sobre la otra, y debe llevarse a cabo sobre la base de criterios objetivos y sin sesgos, favoritismos, prejuicios ni preferencias injustificadas, con equidad, igualdad y libre de discriminación.<sup>85</sup>

Finalmente, un aspecto crucial de esta disposición es el factor económico. La norma sugiere que los trámites de los procedimientos sean sin costos prohibitivos, de lo que se desprende que, si bien no hay oposición a la imposición de costas, estas no deberían ser excesivas, sino razonables. En este sentido es importante tener en cuenta que, por lo general, el propósito de la protección jurídica en cuestiones medioambientales no es solo la protección de los intereses individuales del demandante, sino también o, incluso en muchos casos, exclusivamente, los de la sociedad en general.

81 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 67.

82 Cfr. Acuerdo de Escazú, artículo 7, numeral 9.

83 Cfr. D. García Sayán, “Jurisprudencia Interamericana y Acceso a la Información”. Conferencia Internacional sobre el Derecho a la Información Pública, Centro Carter, Atlanta, GA 27 de febrero de 2008, p. 1. Corte Interamericana de Derechos Humanos (<https://corteidh.or.cr/index.cfm?lang=pt>).

84 Cfr. Organización de los Estados Americanos - Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA, 2007, p. 35. oas.org

85 Véase Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022, p. 133.

En tal sentido, las costas judiciales, los honorarios de abogados, de peritos y expertos, la exigencia de fianzas, los estudios de impacto ambiental, entre otras cargas procesales, podrían convertirse en obstáculos para el acceso de ciudadanos y ONG a la justicia ambiental. Por ello, es importante que en el ámbito nacional las partes construyan confianza y creen mecanismos para apoyar la defensa y protección del medio ambiente como un interés superior, frente a las limitaciones de recursos económicos y técnicos que generalmente tienen los ciudadanos y las ONG.

La Convención de Aarhus, en su artículo 9(3), también prevé la obligación de los Estados de establecer mecanismos adecuados que permitan eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo, que puedan dificultar el acceso a la justicia. Sin embargo, este mandato no se ha cumplido completamente y sigue siendo una barrera. Un estudio realizado por el profesor Jan Darpö para la Comisión Europea<sup>86</sup> demuestra que interponer una acción judicial en algunos Estados miembros representa un obstáculo o, como mínimo, tiene un efecto disuasorio para las ONG y los solicitantes individuales, en al menos 20 de los 28 Estados miembros. En el Reino Unido e Irlanda, por ejemplo, no es inusual que los procedimientos judiciales superen los 50.000 euros.<sup>87</sup>

Volviendo al literal b) del artículo 8.3 del Acuerdo, es importante destacar que antes de la adopción de la versión final, durante las negociaciones también se discutió la vía de la gratuidad de los trámites de los procedimientos. En versiones anteriores se argumentó que los trámites no tendrían costos y que no admitirían restricciones de ningún tipo.<sup>88</sup> Esta posibilidad fue eliminada en la última redacción del artículo, en gran medida debido a las asimetrías entre los regímenes de los países de América Latina y del Caribe. A modo de ejemplo, cabe señalar que para la obtención de la tutela preventiva en algunos países del Caribe es obligatorio otorgar una fianza.<sup>89</sup>

En resumen, se alega que la mayoría de las actuaciones o investigaciones en materia ambiental no se ocupan de intereses particulares o económicos, sino de la protección de intereses difusos, que “están representados por los autores legitimados por la ley que interponen una demanda en el nombre de tales intereses indeterminados e indeterminables”.<sup>90</sup>

86 European Commission, *The Aarhus Convention and the EU, 2012/2013, access to justice studies*. [https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access\\_studies.htm](https://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm).

87 Cfr. H. Jiménez, “El Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus en el marco de la democracia ambiental”, *Ideas verdes*, n.º 26, 2020.

88 Gastón, “El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *op. cit.*

89 En Brasil esto no ocurre, ya que “las principales acciones utilizadas para la protección del medio ambiente están exentas del pago anticipado de los costos (art. 5, LXXIII, Constitución Federal, para la acción popular y art. 18, de la Ley 7347/85 para la acción civil pública) e, incluso, de condena, a menos que se demuestre la mala fe de la asociación demandante, todo, precisamente, para facilitar el acceso a la justicia” (STJ 1er Panel. Resp. 10498221/RS. Rel. Min. Francisco Falcão, j. 18.5.09.); Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *op. cit.*

90 Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *op. cit.*

A pesar de la redacción final del artículo, el párrafo 5 del artículo 8 del Acuerdo reconoce expresamente, como se verá más adelante, que al menos las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, que en virtud del artículo 2(e) enfrentan especiales dificultades para ejercer plenamente sus derechos de acceso, pueden contar con asistencia técnica y legal gratuita.

### 3.4.3. Legitimación activa amplia

Los principales desafíos para acceder a la justicia ambiental incluyen limitaciones en la capacidad procesal para iniciar procedimientos judiciales o administrativos. Por lo tanto, es fundamental garantizar un acceso amplio y efectivo a los mecanismos judiciales, administrativos o de otro tipo. Desde el punto de vista de la legitimidad para interponer recursos, al igual que ocurre con la Convención de Aarhus, de conformidad con la Directriz 18 de Bali,<sup>91</sup> el literal c) del artículo en comento garantiza, considerando sus circunstancias, una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente de conformidad con la legislación nacional.<sup>92</sup>

Fuera del derecho ambiental, la legitimación activa (también llamada *locus standi*) es la capacidad que tiene una persona de acceder a una instancia judicial o administrativa para solicitar la defensa o el reconocimiento de un derecho.<sup>93</sup> Esa legitimación se confiere a la persona directamente afectada por el daño en los procedimientos clásicos de responsabilidad, sin embargo, en materia ambiental, por el contrario, es difícil determinar quién es la persona directamente afectada.

Para enfrentar estos desafíos jurídicos constitucionales surgió la categoría de intereses supraindividuales, clasificados entre difusos y colectivos. Los intereses difusos<sup>94</sup> pertenecen colectivamente a un grupo de individuos vinculados entre sí por una circunstancia de hecho, cuya titularidad corresponde a personas indeterminadas (generalmente relacionada con la defensa del medio ambiente) y singularmente a cualquier miembro de ese grupo. Los intereses colectivos, por otro lado, son los intereses de un grupo de personas unidas por una relación jurídica cuya titularidad corresponde a un grupo, categoría o clase de personas determinadas que están vinculadas entre sí<sup>95</sup> y que pueden protegerse a través de asociaciones o grupos que asumen la representación correspondiente del

91 La Directriz establece que "los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia". UNEP/GCSS.XI/8. 11º periodo extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/ Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, Bali, Indonesia, 24 a 26 de febrero de 2010. [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11333/K1060436-s\\_GCSS\\_XI\\_11\\_Proceedings.pdf?sequence=6&isAllowed=y](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11333/K1060436-s_GCSS_XI_11_Proceedings.pdf?sequence=6&isAllowed=y).

92 Este aspecto es uno de los temas más debatidos actualmente en el seno del CCCA, el cual alega que la UE limita el alcance del concepto de "actos" del artículo 9 de la Convención únicamente a los actos administrativos de alcance individual, tal como se definen en el Reglamento de Aarhus (RA) que la UE adoptó para garantizar la aplicación de la Convención. Jiménez, "El Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus en el marco de la democracia ambiental", *op. cit.*

93 Para más detalles, véase STS 1916/2013 - ECLI:ES:TS:2013:1916, p. 56.

94 A. Gidi, "Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos", en A. Gidi y E. Ferrer Mac-Gregor, eds., *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*, México, Porrúa, 2004, p. 32.

95 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*



interés agraviado (derechos del consumidor, defensa de la competencia, discriminación, entre otros).<sup>96</sup>

Frente a tales desafíos normativos en el ámbito del derecho ambiental, algunos países de la región, buscando ampliar la legitimación activa frente a las afectaciones del medio ambiente, comenzaron a establecer, incluso antes del Acuerdo de Escazú, modelos y tipos de recursos o acciones<sup>97</sup> que ahora, a partir del Acuerdo de Escazú, deberían enriquecerse partiendo precisamente de esa variedad y, en particular, porque el Acuerdo admite que se hará de conformidad con cada legislación nacional.

Entre los modelos reconocidos tenemos: la acción popular (*actio popularis*) y la legitimación activa amplia. En cuanto a la *actio popularis*, ha sido reconocida a nivel constitucional en países como: Colombia,<sup>98</sup> Bolivia,<sup>99</sup> Ecuador,<sup>100</sup> Paraguay<sup>101</sup> y Brasil,<sup>102</sup> y puede ser invocada por cualquier persona, individual o colectiva, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o personas individuales o colectivas que vulneren derechos e intereses colectivos relacionados con el medio ambiente. Otros países, en referencia al segundo modelo, reconocen que las ONG tienen legitimidad para interponer acciones legales sin necesidad de demostrar algún interés especial para la defensa y protección del medio ambiente. Entre esos países se encuentran: Argentina (Ley General del Ambiente 25.675); Costa Rica (Ley de Biodiversidad 7.788, art. 105) y República Dominicana (Ley General sobre Medio Ambiente 64-00).

96 Cfr. D. G. Bracamonte, "El acceso a la justicia en materia ambiental", *Ciencia*, vol. 6, n.º 23, 2011, p. 6.

97 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit. Por ejemplo, en Brasil, la amplitud de la legislación es un tema consagrado por la jurisprudencia (STJ, 1ª Sala, Resp 110721918/SP, Rel. Min. Luiz Fux, j. 23.9.10), sin embargo "no hay legitimación para que el particular interponga la acción cuyo objeto permita la restauración ambiental, que es la acción civil pública, limitándose a la acción popular, cuyo objeto es más restringido".

98 La Constitución de Colombia, en su artículo 88, también establece dos instrumentos: las "acciones populares" y las "acciones de grupo" para proteger el medio ambiente. La "acción popular" es un mecanismo judicial que tiene por objeto la protección y defensa de los derechos e intereses colectivos frente a cualquier acción u omisión de los poderes públicos o de los particulares que vulneren o amenace con vulnerar esos derechos. Esta acción tiene una finalidad preventiva, reparadora y restauradora, su finalidad es pública y no persigue intereses subjetivos o pecuniarios. Su objetivo es proteger a la comunidad con respecto a sus derechos e intereses colectivos. La "acción de grupo" permite que un número plural de personas acuda a los tribunales para reclamar el reconocimiento y la reparación del daño a un derecho o interés colectivo, cuando el daño se produce por la misma causa para todos. G. Parola, "Implementação da Democracia Ambiental na América Latina: Uma Conclusão comparada", en P. Avzaradel, G. Parola y E. Val (Orgs.), *Democracia Ambiental na América Latina: uma abordagem comparada*, Rio de Janeiro, Editora Multifoco, 2016.

99 Véanse artículos 136 y 137 de la Constitución de Bolivia.

100 Los artículos 12, 13 y 14 de la Ley 472 de 1998 que desarrollan el artículo 88 de la Constitución del Ecuador, regulan las acciones populares que podrá ejercer toda persona natural o jurídica, en defensa de los derechos e intereses colectivos.

101 Cfr. artículo 38 sobre la defensa de los intereses difusos y artículo 134 sobre la acción de amparo y popular de la Constitución de Bolivia.

102 En Brasil existen tres instrumentos constitucionales para garantizar el derecho de acceso a la justicia: la Acción Popular Constitucional (art. 5, LXXIII), la Acción Civil Pública (art. 129, III, párr. 1) y los derechos de obtener información general y de petición a la Administración Pública (art. 5, XIV y XXXIII). A nivel infraconstitucional, la Ley 7.347/85 amplía la legitimación para interponer una Acción Civil Pública en materia de medio ambiente a otros organismos y autoridades públicas, otorgando legitimación activa a "otras personas (por ejemplo, Asociaciones)".

El literal c) del artículo 8.3 se refiere, sin mayor explicación, a la necesidad de contar con una legitimación activa amplia, dejando a los ordenamientos jurídicos internos la elección del modelo de legitimación por adoptar. Sin embargo, hubiera sido mejor, como señala la doctrina, “que no se hiciera referencia a la legislación nacional, pues esta circunstancia limita la expresión legitimidad amplia de la primera parte del párrafo”.<sup>103</sup> El tema de la legitimación también suscitó discusiones durante las negociaciones del Acuerdo. En algunas formulaciones anteriores se mencionaba la adopción de acciones colectivas o la representación de intereses difusos y colectivos.

Además, al tratar el tema de la legitimación, no se puede olvidar que en la región existe un debate abierto sobre los responsables de la defensa de los derechos de la naturaleza y el reconocimiento de la naturaleza misma como sujeto de derecho. En este sentido, los derechos de la naturaleza, o Pacha Mama, la protegen no como un medio para satisfacer los intereses de las personas, sino como una forma de proteger sus propios valores, considerados importantes en sí mismos. Los derechos de la naturaleza apuntan al objetivo de crear una comunidad en armonía, respeto y equilibrio con todas las formas de vida. Ejemplos de este reconocimiento existen en las constituciones de Bolivia y Ecuador, así como en la jurisprudencia colombiana. En Ecuador, en particular, la Constitución confiere el derecho a la naturaleza y, en su artículo 71, establece que cualquier persona, comunidad, pueblo o nacionalidad puede exigir a los poderes públicos el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. En Colombia, una sentencia de la Corte Constitucional reconoce al río Atrato,<sup>104</sup> su cuenca y afluentes como una entidad con derechos de protección, conservación, mantenimiento y restauración, bajo la responsabilidad del Estado y las comunidades étnicas.<sup>105</sup>

#### 3.4.4. Medidas cautelares

En los casos ambientales, las medidas de aplicación como la compensación y la restitución a menudo son insuficientes e inadecuadas para la restauración total de la naturaleza y sus recursos, dados los efectos irreversibles de muchos actos u omisiones y actividades que son peligrosas para el medio ambiente. Por ello, el artículo 8(3) d) introduce explícitamente una novedad, si se compara con la Convención de Aarhus,<sup>106</sup> indicando la

103 Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *op. cit.*

104 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-622 de 2016. <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>.

105 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*, p. 128.

106 “En la Convención de Aarhus una expresión parecida solo existe en el artículo 16, apartado 2, anexo II (sobre el procedimiento de arbitraje), donde se indica: “[...] el tribunal arbitral, a petición de una de las partes, podrá recomendar la adopción de medidas cautelares”, con lo cual el debate sigue abierto acerca de la ausencia en el artículo 9 (sobre el acceso a la justicia) de medidas cautelares o provisorias, como sí las refiere el Acuerdo de Escazú. Sin embargo, Jaime Doreste Hernández señala que en la versión auténtica de la Convención en inglés ese término ‘orden de reparación’ –que es absolutamente ajeno a la terminología jurídica española– figura como *injunctive relief* y se refiere a medidas ejecutivas, tanto de carácter suspensivo como reparador, conducentes en todo caso a asegurar la efectividad de la sentencia”. J. Doreste Hernández, “El principio de precaución, Convenio de Aarhus y las medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo: comentario de los autos del 4 de enero y 9 de marzo del 2017 de la Sección

posibilidad de contar con medidas cautelares y provisionales para prevenir, poner fin, mitigar o restablecer daños ambientales, de acuerdo con el principio de precaución en los procedimientos ambientales y con el principio de prevención de posibles daños que puedan resultar irreparables, ambos previstos en el artículo 3.<sup>107</sup>

Los jueces y otros órganos de revisión, en los casos de inicio de un daño ambiental, cuando el daño esté produciendo una violación continuada de la legislación medioambiental, o en el caso de que el daño causado pueda mitigarse o revertirse, pueden emitir una orden (a veces llamada orden judicial) para detener o impedir el daño o sus efectos continuados. La parte que solicite la medida cautelar podrá obtener una medida definitiva o provisional. En el primer caso, se presenta en forma de orden permanente para prohibir la actividad que daría lugar al daño o reclamación. En el segundo caso, la orden buscaría detener de inmediato la o las actividades que están generando afectaciones contra el medio ambiente y, en el tercer caso, la acción judicial tendería a contrarrestar o minimizar los impactos ambientales negativos o recomponer, entendiéndose como reparar o restituir, los daños producidos al medio ambiente.<sup>108</sup>

Se puede recurrir a la medida cautelar principalmente ante la inminencia de un daño evitable o porque las pruebas corren el riesgo de perderse. En estos casos, se concede para detener la actividad o para obligar a una persona a realizar un acto temporal hasta que se pueda tomar una decisión final. El inciso d) del Acuerdo refuerza la introducción de esas medidas en línea con la legislación de varios países de la región.<sup>109</sup>

### **3.4.5. Producción e inversión de la carga de la prueba**

El Acuerdo de Escazú cristaliza una aspiración de reformas deseadas en la Convención de Aarhus en relación con la carga de la prueba. El literal e) del artículo 8(3) trae consigo uno de los aspectos más interesantes de este artículo, cuando señala que “los Estados tienen que adoptar medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental”. Aunque va acompañado del condicional “cuando corresponda”, es importante mencionarlo, ya que la actividad probatoria es un tema procesal clave en la mayoría de los conflictos ambientales.<sup>110</sup>

---

Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (REC. 276/2015)”, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n.º 69, 2017, pp. 1-8). Por otro lado, la *Guía de implementación*, de la Convención parece aclarar estas dudas y, a tal efecto, expresamente indica en referencia al artículo 9 que, de acuerdo a su párr. 4, las partes deben asegurarse de que los órganos de revisión proporcionen los recursos ‘adecuados y efectivos’, incluyendo medidas cautelares, según corresponda, para compensar daños pasados, prevenir daños futuros o proporcionar una restauración, con lo cual las partes deben tratar de eliminar cualquier obstáculo potencial para la aplicación de esas medidas cautelares y otros recursos”. Jiménez, “El Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus en el marco de la democracia ambiental”, *op. cit.*, p. 12.

107 Gastón, “El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, p. 1.

108 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, *op. cit.*

109 Argentina, Ley 25675, General del Ambiente, 2002, artículo 32; Chile, Ley 20600, artículo 24.3; Colombia, Ley 1333 de 2009, artículo 34.

110 Gastón, “El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, p. 1.

La regla general en materia de responsabilidad extracontractual es que la prueba del daño corresponde al perjudicado o reclamante. Sin embargo, en materia ambiental, la aplicación de esta regla puede dar lugar a situaciones de injusticia, pues, como señala la Cepal, existe una mayor complejidad en la prueba del daño y el nexo de causalidad.<sup>111</sup> Es difícil individualizar el daño por diferentes razones: en primer lugar, el responsable del daño es quien suele tener más información técnica y científica sobre las actividades que lo provocan,<sup>112</sup> o la información especializada requerida se encuentra en manos de la autoridad competente. Además, puede resultar difícil la obtención de la prueba en los casos en que el daño ha sido ocasionado por múltiples causas, por diferentes agentes o sus efectos tienen una manifestación tardía en el tiempo, o incluso están dispersos en el espacio. Otra razón de la dificultad puede surgir de los altos costos involucrados en la recolección de evidencia que las víctimas o las ONG tienen que asumir. Todo esto puede constituir una barrera infranqueable para el acceso a la justicia.

Para superar esta barrera, el literal e),<sup>113</sup> de conformidad con la doctrina, la jurisprudencia<sup>114</sup> y la legislación<sup>115</sup> de varios países que integran la región, reconoce la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba. En cuanto a la primera, en Costa Rica, este principio es una norma procesal que rige desde la promulgación de la Ley de Biodiversidad en 1998. En su artículo 109 establece expresamente que “la carga de la prueba, de la ausencia de contaminación, degradación o afectación no permitidas, corresponderá a quien solicite la aprobación, el permiso o acceso a la biodiversidad o a quien se le acuse de haber ocasionado daño ambiental”. Esta misma regla fue aplicada por el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (Ciadi) del Banco Mundial, en la sentencia relativa al caso Aven y otros en la que el tribunal arbitral declaró: “por lo tanto, en lo que respecta al medioambiente, la parte que alega la causalidad no requiere prueba de ello. El principio de precaución invierte la carga de la prueba sobre el desarrollador, y la causalidad se presume”.<sup>116</sup>

111 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 128.

112 Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Temas selectos de medio ambiente*, Ciudad de México, 2010. <http://www.diputados.gob.mx/documentos/temas.pdf>.

113 Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, op. cit., p. 133.

114 En Brasil podemos citar las siguientes decisiones del Superior Tribunal de Justiça: STJ – 1. T. – REsp 1.049.822/RS – j. 23.04.2009 – rel. Min. Francisco Falcão (inversão do ônus da prova com base no art. 6., VIII, do CDC); STJ – 2. T. – REsp n. 883656/RS – j. 09.03.2010 – rel. Min. Herman Benjamin; STJ – 2. T. AgRg no REsp n. 1.192.569/RJ – j. 19.10.2010, rel. Min. Humberto Martins; STJ 2a Turma. Resp 1071741/SP. Rel. Min. Antonio Herman Benjamin, j. 16.12.10; STJ – 2. T. – REsp n. 972.902/RS – j. 25.08.2009 – rel. Min. Eliana Calmon; STJ – 2. T. – REsp n. 1.060.753/SP – j. 01.12.2009 – rel. Min. Eliana Calmon. A propósito, ver el resumen n. 618 de STJ: “A inversão do ônus da prova aplicações ações de degradação ambiental”.

115 El artículo 109 de la Ley de Biodiversidad establece expresamente que “la carga de la prueba de la ausencia de contaminación, degradación o afectación no permitidas corresponderá a quien solicite la aprobación, el permiso o acceso a la biodiversidad o a quien se le acuse de haber ocasionado daño ambiental”. La inversión de la carga de la prueba está prevista en países como Argentina, Ecuador y El Salvador. Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 128.

116 M. Peña Chacón, *El Acuerdo de Escazú y la carga de la prueba ambiental*, Delfino, 2020.

En referencia a la carga dinámica de la prueba, otra doctrina que ha prosperado en países como Argentina y Brasil,<sup>117</sup> sustentada en el principio o deber de la solidaridad procesal, libera de la carga de la prueba a quien se encuentra en evidente debilidad para proveerla y la redistribuye a quien se encuentra en mejor posición para aportarla.

### **3.4.6. Mecanismos de ejecución y cumplimiento**

La ejecución efectiva de las decisiones que se toman en el ámbito de los procesos, ya sean judiciales o administrativos, es parte del acceso a la justicia. Es necesario que la legislación contemple los mecanismos adecuados para que la parte vencedora encuentre una rápida y efectiva ejecución de su derecho. El artículo 25 de la CADH, de 1969, ya se refería a la obligación de contar con recursos judiciales y administrativos efectivos.<sup>118</sup> Sin embargo, la CIDH<sup>119</sup> señaló que esta obligación solo termina con la ejecución, por lo que también incluye el deber de diseñar e implementar mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las penas.<sup>120</sup>

Así, el literal f) del artículo 8(3), también en línea con la Directiva 22 de Bali,<sup>121</sup> se refiere a la necesidad de contar con mecanismos para la oportuna ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas, lo cual es muy relevante, ya que la ejecución encuentra diferentes barreras vinculadas a la complejidad de los casos ambientales y el tiempo de su implementación.

En muchas ocasiones, una vez dictada la sentencia, existe un vacío procesal sobre el camino que se debe seguir.<sup>122</sup> En este campo, nos encontramos habitualmente ante decisiones y recursos complejos como, por ejemplo, una sentencia que ordena el saneamiento de una costa contaminada por un derrame de petróleo provocado por la acción u omisión de diferentes actores públicos y privados. En este caso, el momento de la ejecución de las órdenes de restauración puede requerir un enfoque por etapas, durante un periodo de tiempo prolongado.<sup>123</sup> Hay muchas opciones para fomentar una ejecución más rápida de las decisiones y garantizar así una reparación más efectiva, entre otras, podemos mencionar las sanciones: si la persona, natural o jurídica, sentenciada no ejecuta una decisión, el juez puede imponerle una multa o condenarla a prisión. La

117 S. Cappelli, *Sesión especial sobre derechos de acceso a la justicia ambiental*, ponencia realizada en la Sexta Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Brasilia, 20 a 24 de marzo de 2017.

118 El artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) establece el deber del Estado de crear un recurso sencillo, rápido y eficaz para la protección y garantía de los derechos humanos.

119 CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales*, cit., par. 1.

120 Peruci, "Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú", *op. cit.*, p. 247.

121 Directriz 22: "Los Estados deberían garantizar el cumplimiento a tiempo y en forma efectiva de las decisiones relacionadas con asuntos ambientales por parte de los órganos judiciales y otros órganos administrativos y de otro carácter pertinentes".

122 Gastón, "El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe", *op. cit.*

123 Peruci, "Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú", *op. cit.*, p. 247.

multa también podrá aplicarse en los casos en que los condenados sean autoridades estatales o públicas.<sup>124</sup> El decomiso de bienes es otra alternativa que podría ser adecuada en determinadas situaciones, así como el embargo preventivo de bienes o la imposición de prohibiciones de circulación, en el caso de una persona física.

### 3.4.7. Mecanismos de reparación

El literal g) del artículo 8(3), a diferencia del artículo 9(4) de la Convención de Aarhus,<sup>125</sup> establece un marco amplio y detallado de los diferentes mecanismos posibles de reparación tendientes a restituir las consecuencias derivadas del daño ambiental. Este párrafo establece no solo las medidas clásicas, según lo dispuesto en la Directiva 21 de Bali,<sup>126</sup> como: 1) restitución, 2) restauración, 3) compensación o el pago de una sanción económica, sino también otras medidas, incluidas las consideradas subsidiarias, tales como: 4) satisfacción, 5) garantías de no repetición, 6) atención a las personas afectadas, y 7) instrumentos financieros para apoyar las reparaciones.

Cabe señalar que esta disposición no prevé una jerarquía entre ellas,<sup>127</sup> ni se refiere expresamente a la posibilidad de acumulación.<sup>128</sup> La restitución pretende devolver a la víctima, siempre que sea posible, a la situación anterior a la violación, mediante, por ejemplo, la devolución de las tierras tradicionales a los miembros de las comunidades indígenas; o lograr la extracción segura de explosivos enterrados en territorio indígena y la reforestación de áreas afectadas por los daños.

La restauración se refiere a los recursos y las reparaciones que se requieren para la rehabilitación del medio ambiente, por ejemplo, limpiar derrames de petróleo en el mar o restaurar un ecosistema dañado por la destrucción de una represa. Cuando el daño es irreversible, situación que ocurre con mucha frecuencia en las causas ambientales, la restauración puede ser utilizada para exigir la mitigación, como, por ejemplo, destinar áreas de territorios que no fueron afectados de manera irreversible a la creación de nuevos hábitats o áreas verdes.<sup>129</sup>

La indemnización es el pago monetario realizado por la parte condenada para enmendar al reclamante por todos los daños, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables. Un ejemplo de esto es la exhortación hecha por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) a los Estados a brindar “una adecuada compensación y/o alternativa de vida y tierras para cultivo a las comunidades indígenas y campesinos locales cuyas tierras están siendo inundadas por grandes proyectos de

124 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, op. cit.

125 Artículo 9.4: “Además, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, los procedimientos a que hacen referencia los párrafos 1, 2 y 3 *supra* deberán ofrecer recursos suficientes y efectivos, en particular una orden de reparación si procede”.

126 “Los Estados deberán considerar la posibilidad de aplicar medidas de reparación como la compensación y la restitución y otras medidas adecuadas”.

127 Algunos países de la región establecen una jerarquía, por ejemplo, la Constitución argentina determina, en su artículo 41, la prioridad del restablecimiento sobre otras obligaciones.

128 Cappelli, Born y Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, op. cit.

129 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, op. cit.

infraestructura, y una ‘compensación justa [y] reasentamiento’ de los pueblos indígenas desplazados por la silvicultura”.<sup>130</sup>

Según el artículo 37 de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, la medida de satisfacción tiene carácter subsidiario en relación con otras formas de reparación.<sup>131</sup> Puede implementarse de muchas maneras diferentes: por ejemplo, en el reconocimiento de la violación, en una disculpa u otra modalidad similar.<sup>132</sup>

Las garantías de no repetición, por otro lado, tienen como objetivo evitar que vuelvan a suceder las mismas violaciones. La Corte IDH concedió este tipo de medidas, por ejemplo, en el Caso Claude Reyes vs. Chile<sup>133</sup> sobre acceso a la información ambiental. En este caso, la medida de satisfacción incluyó la publicación de parte de la decisión y, como medida de no repetición, incluyó una orden para que el Estado capacitara a sus funcionarios. Finalmente, también determinó la mejora del servicio para responder a las solicitudes de información presentadas por el público.<sup>134</sup>

Es posible mencionar otro ejemplo significativo de estas medidas, a saber, el Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam<sup>135</sup> donde, como medida de satisfacción, el Estado se vio obligado a pagar dos transmisiones radiales en idioma Saramaka, y como medida de no repetición, la sentencia incluyó el otorgamiento a los miembros del pueblo Saramaka del “título colectivo del territorio” y “a garantizarles el ejercicio y goce pleno de su derecho a la propiedad de conformidad con su derecho consuetudinario”.<sup>136</sup>

En referencia al término “personas afectadas”, particularmente en casos de desastres ambientales, se extiende más allá de las víctimas directas para incluir a muchas más personas perjudicadas o lesionadas por el daño ambiental. Esta medida también establece que los Estados deben promover organizaciones que brinden protección y asistencia a las personas afectadas por daños ambientales.<sup>137</sup>

Finalmente, este párrafo prevé que puedan utilizarse cualquier tipo de instrumentos financieros para apoyar las reparaciones que pueden considerarse complementarias,

130 *Ibid.*, p. 140.

131 Véase Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, adoptado por la CDI en su 53º Período de Sesiones (A/56/10) y anexado por la AG en su Resolución 56/83, de 12 de diciembre de 2001. [https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc\\_2001\\_v2\\_p2.pdf](https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf).

132 B. Cardoso Campos, *A responsabilidade internacional do estado: a jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos em matéria de reparações*, monografía, Brasília, 2010.

133 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C, No. 151. Ver también Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia del 28 de noviembre de 2007, Serie C, No. 172, “donde se ordenó al Estado que pagara por dos emisiones de radio con partes de la sentencia en lengua Saramaka. A fin de evitar nuevas violaciones de los derechos del pueblo Saramaka, las garantías de no repetición incluían la concesión de título colectivo sobre el territorio de los miembros del pueblo Saramaka, de conformidad con sus leyes consuetudinarias, y a través de consultas previas, efectivas y plenamente informadas con el pueblo Saramaka, sin perjuicio de otras comunidades tribales e indígenas”. Peruci, “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*, p. 258.

134 *Idem.*

135 Corte IDH, Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, cit.

136 *Ibid.*, pp. 65 y ss.

137 J. R. Furtado y M. S. Silva, *Proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastres*. Florianópolis, Ceped UFSC, 2014, pp. 50 y ss.

incluyendo: seguros contra riesgos ambientales, acuerdos de riesgo compartido, instrumentos que operan en el ámbito de los mercados de capitales y fondos financieros, entre otros.

### **3.5. Medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia**

El artículo 8(4) ofrece una lista de instrumentos que tienen como objetivo facilitar el acceso a la justicia, a saber: a) medidas para reducir o eliminar las barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia, siendo la económica la más importante; b) medios divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y d) el uso de interpretación o traducción de idiomas no oficiales.<sup>138</sup>

#### **3.5.1. Medidas para reducir o eliminar barreras**

En cuanto a la medida a que se refiere el inciso a), cabe señalar que el Acuerdo de Escazú ha sido más ambicioso que la Convención de Aarhus al señalar la necesidad de reducir o eliminar las barreras que comprometan la capacidad del público, de conformidad con el inciso d) del artículo 2, y de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, en los términos previstos en el artículo 2 e), para ejercer el acceso a la justicia, del Acuerdo de Escazú. Entre estas barreras se pueden incluir las económicas,<sup>139</sup> y, en este sentido, los Estados deben implementar planes, normas o programas necesarios para resolver tales situaciones, e incluso mejorar donde existan algunos avances.

Otras barreras importantes son las geográficas. Las enormes distancias entre los territorios de los países de la región pueden afectar tanto los costos como el cumplimiento de los lapsos haciendo más lentos los procesos.<sup>140</sup> Brasil, un país marcadamente continental, respondió a este desafío en 2004, promoviendo la justicia itinerante, modalidad institucionalizada a través de la Enmienda Constitucional 45, que determinó que todos los tribunales del país debían crear proyectos para la provisión de jurisdicción en plataformas móviles.<sup>141</sup> Varios tribunales han establecido salas de audiencia instaladas en autobuses, camionetas y botes, y equipos integrados por magistrados, defensores, conciliadores, fiscales y otros profesionales que viajan a áreas remotas o de

138 Gastón, "El Acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe", *op. cit.*

139 En Argentina, el artículo 32 de la Ley General de Medio Ambiente (25675 de 2002) establece: "el acceso a la jurisdicción en materia ambiental no admitirá restricciones de ningún tipo o índole". En Panamá, el artículo 117 de la Ley General del Ambiente (41 de 1998), señala: "las acciones judiciales promovidas por el Estado, los municipios, las organizaciones no gubernamentales y los particulares que tengan por objeto la defensa del derecho a un medio ambiente sano se tramitarán por el procedimiento sumario y no conllevarán costas judiciales, salvo en el caso de las acciones precipitadas". Peruci, "Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú", *op. cit.*

140 Aguilar, "Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental", *op. cit.*, p. 248.

141 "Los tribunales regionales federales instalarán la justicia itinerante, con la realización de audiencias y demás funciones de la actividad jurisdiccional, en los límites territoriales de la respectiva jurisdicción, utilizando instalaciones públicas y comunitarias", M. L. Dóro de Freitas, *Guia Legislativo Federal - Código Civil Brasileiro - Como consultar e pesquisar mais rápido a Constituição Federal de A a Z*, 2013.



difícil acceso. Los jueces brindan jurisdicción sin toga y sin formalismo, utilizando un lenguaje sencillo, en procedimientos libres que sobresalen en la rapidez de su trámite.<sup>142</sup>

### 3.5.2. Medios de divulgación

El artículo 8.4 b), en consonancia con la Directiva 23 de Bali,<sup>143</sup> al prever los medios de difusión del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo se vincula con el artículo 6 del Acuerdo (Generación y divulgación de información ambiental), que establece el deber de los Estados de divulgar información en materia ambiental. El apartado 3 del artículo 6 hace una relación, no exhaustiva, del contenido de esta información, dejando abierta en su formulación la posibilidad de divulgación de otro tipo de información, al decir que “cada Parte contará con uno o más sistemas de información ambiental actualizados, que podrán incluir, entre otros”. La expresión “entre otros” significa que se puede incluir cualquier información sobre los procedimientos de acceso a la justicia para hacer efectivo este derecho. Este deber se traduce en la obligación del Estado de informar al público y a las partes interesadas, utilizando un lenguaje comprensible para los no especialistas, en particular sobre los recursos de que disponen, los plazos y los organismos competentes en materia de medio ambiente.<sup>144</sup>

En Europa, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en el asunto C-427/07, Comisión v. Irlanda declaró: “La mera disponibilidad de información en formatos públicos no es suficiente, y que las autoridades deben esforzarse por garantizar que el público interesado en un tema ambiental específico esté informado directa y efectivamente sobre sus oportunidades de acceder a la justicia”.<sup>145</sup> Los Estados parte del Acuerdo pueden incluir esta jurisprudencia en la aplicación del apartado b), e interpretarla no solo como un deber de garantizar que el público conozca sus posibilidades de acceso a la justicia, sino también como una orientación en cuanto a que los Estados deben utilizar formatos de comunicación fácilmente comprensibles y canales adecuados, como la radio, la televisión y los sitios web. Un ejemplo interesante es el sitio web del Tribunal de Tierras y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur (Australia),<sup>146</sup> que ofrece muchos recursos en formatos accesibles para que el público comprenda qué es este Tribunal, cómo acceder a la justicia a través de él y cómo sirve al público.<sup>147</sup> En la región también existen otros ejemplos relevantes de medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia. Por ejemplo, en Chile, la Ley 2041720 creó el denominado Sistema Nacional de Información de Inspección Ambiental, que brinda información sobre los procedimientos sancionatorios de la superintendencia, inspecciones, licencias ambientales y sentencias.<sup>148</sup>

142 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 121.

143 Los Estados deberían proporcionar información suficiente al público sobre los procedimientos que utilizan los órganos judiciales y otros órganos pertinentes en relación con los asuntos ambientales.

144 Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, op. cit., p. 248.

145 TJUE, Caso C-427/07, Comisión v. Irlanda.

146 Law and Environment Court of NSW. <https://www.lec.nsw.gov.au/>.

147 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, op. cit.

148 Peruci, “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, op. cit.

### 3.5.3 Mecanismos de sistematización y difusión de decisiones

El párrafo c), en consonancia con la Directiva 24 de Bali,<sup>149</sup> también debe leerse en conjunción con el artículo 6(3) y establece el deber de los Estados de introducir mecanismos para sistematizar y difundir las decisiones mediante la creación, por ejemplo, de un repositorio de jurisprudencia –sea judicial o administrativo– de dominio público, posiblemente digitalizado, de libre acceso y preferiblemente utilizando un lenguaje asequible y no técnico.<sup>150</sup> Por lo tanto, este párrafo parece aplicarse a una amplia gama de decisiones, tanto definitivas vinculantes como provisionales, adoptadas por varios órganos, incluidos los judiciales o cuasijudiciales pertinentes u órganos administrativos, y puede extenderse a todas las autoridades administrativas facultadas para dictar decisiones finales. Un nuevo mecanismo de difusión de las decisiones orientadas a garantizar que los órganos del Estado sean transparentes, accesibles y rindan cuentas es la transmisión vía internet, que permite no solo que el público, sino también la prensa, puedan presenciar los procedimientos judiciales y administrativos transmitidos en línea.<sup>151</sup>

### 3.5.4. Uso de la interpretación y traducción a otros idiomas

El literal d) viene a reafirmar y a reconocer la multiculturalidad de América Latina y el Caribe, y de sus pueblos, que el Acuerdo de Escazú menciona en su Preámbulo. Adicionalmente, es una manifestación de respeto a la lengua como un elemento de identidad que garantiza la expresión, difusión y transmisión de la cultura de los pueblos.<sup>152</sup> En este sentido, fiel a esos considerandos, las partes deben poder ofrecer la interpretación o la traducción a idiomas distintos a los oficiales con el propósito de asegurar que el derecho al acceso a la justicia sea protegido.

Esta disposición se conecta con las garantías previstas en la CADH, que en su artículo 1 señala la obligación de respetar los derechos “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole”. Adicionalmente, la misma CADH, en su artículo 8 sobre las garantías judiciales, menciona en su literal a) el “derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal”, supuesto que es incorporado por el Acuerdo de Escazú.

Una reacción contraria a lo estipulado en esta disposición atentaría contra la jurisprudencia de la Corte IDH que en 2006 reconoció el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento en instancias judiciales y penales, y que la prohibición del uso de una lengua, que representa un elemento de identidad, afecta la dignidad personal.<sup>153</sup>

149 Los Estados deberían garantizar que las decisiones relacionadas con el medio ambiente por parte de los órganos judiciales, u otros órganos independientes y administrativos o imparciales, sean de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

150 Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, *op. cit.*, p. 248.

151 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, *op. cit.*

152 Corte IDH, Caso López Álvarez vs. Honduras, Sentencia de 1 de febrero de 2006, Serie C, No. 141, párr. 171.

153 *Ibid.*, párr. 50.51; 164.

También es importante destacar que en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los Estados que lo ratificaron (15 de 23 son latinoamericanos) se comprometieron a garantizar el acceso a la justicia para hablantes de lenguas indígenas y desarrollar los instrumentos necesarios para tal fin. Del mismo modo, la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) en 2007 reconoce el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus idiomas. Esto es muy importante porque esa disposición, contenida en el artículo 46 de la Declaración, debe interpretarse, “con arreglo a los principios de la justicia, la democracia, el respeto de los derechos humanos, la igualdad, la no discriminación, la buena gobernanza y la buena fe”.

También, en junio de 2016, la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Dadpi) y reconoció la responsabilidad de los Estados de facilitar intérpretes u otros medios eficaces, en procesos administrativos, políticos y judiciales, para que los hablantes de lenguas indígenas puedan entender y hacerse entender en sus propias lenguas en procesos administrativos, políticos y judiciales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.<sup>154</sup> En igual forma, la Dadpi reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho, sin discriminación, a igual protección y beneficio de la ley, incluso, al uso de intérpretes lingüísticos y culturales.<sup>155</sup>

### **3.6. Acceso a la justicia para personas o grupos en situación de vulnerabilidad**

La redacción del artículo 8.5 busca de algún modo enmendar el limitado acceso a la justicia de los sectores más pobres y vulnerables de una de las regiones más desiguales del mundo.<sup>156</sup> La obligación para las partes que se desprende del artículo 8.5, respecto de las medidas que deben adoptar, incluyen el establecimiento de mecanismos de apoyo a personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluyendo la asistencia técnica y jurídica gratuita, que debe leerse en conjunto con el inciso d) del artículo 8(4), y como una excepción al 8.3b), que prevé procedimientos sin costes prohibitivos para el público en general.<sup>157</sup>

Los costes de los procedimientos, aun cuando sean poco onerosos, constituyen una verdadera barrera y un gran impedimento para acceder a la justicia. El Acuerdo de Escazú, al introducir la asistencia jurídica gratuita, establece una excepción a la norma del artículo 8, apartado 3b, que prevé gastos que no sean excesivamente costosos para el ciudadano. Esto teniendo en cuenta que solo la reducción de los costes no sería suficiente para superar la asimetría socioeconómica. En la mayoría de los casos, los sectores más pobres y vulnerables se encuentran en una situación de extrema limitación de recursos

154 Cfr. OEA, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, 2016, artículo XIV, párr. 4.

155 *Ibid.*, artículo XXII, párr. 3.

156 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 121.

157 En este contexto, la doctrina sugiere la creación de una Defensoría del Medio Ambiente que merece ser tenida en cuenta. Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, op. cit., p. 248.

económicos para poder contar con un abogado que ejerza la defensa legal a su favor y para pagar los costos del proceso.

Algunos países, con anterioridad a esta disposición, ya habían creado organismos especiales para la atención gratuita en materia medioambiental de personas y grupos pertenecientes a pueblos indígenas. Un ejemplo en este sentido es la Ley brasileña 6.001 de 1973, conocida como el Estatuto del Indio, que en su artículo 35 establece: “El órgano federal de asistencia a los indios se encarga de la defensa judicial o extrajudicial de los derechos de los habitantes de los bosques y las comunidades indígenas”. Esto incluye no solo la asistencia para la defensa del medio ambiente y los recursos naturales, sino también la de los derechos sobre las tierras y comunidades indígenas.<sup>158</sup>

### 3.7. Evidencia escrita de las decisiones

Este artículo, fundamentado en los principios de transparencia y rendición de cuentas, opta por exigir a la autoridad competente que responda, motive y consigne por escrito sus decisiones judiciales o administrativas, precisamente para crear confianza y evitar la inseguridad jurídica que produciría la abstención de una entidad ante una solicitud. Esa acción de no decir nada se conoce en el derecho administrativo como “silencio administrativo” y opera como un mecanismo que protege a los ciudadanos frente a los incumplimientos de la Administración Pública, cuando esta no reacciona y no contesta a alguno de los actos administrativos interpuestos. Pero aun siendo así, ese silencio administrativo estaría violando un deber de acción, y en particular vulnerando la integridad del debido proceso, lo que causaría daños a quien ha elevado un recurso o simplemente ha acudido al aparato administrativo en busca de una respuesta que le satisfaga. En este sentido, el artículo 8.6 quiere evitar la posibilidad de decisiones derivadas de expresiones tácitas de voluntad por parte de la administración y, por el contrario, que esas decisiones existan de modo tangible.

### 3.8. Mecanismos alternativos de solución de controversias

Otro avance positivo para garantizar el acceso a la justicia ambiental es la inserción del inciso 7) para la promoción a cargo de las partes de mecanismos previos o alternativos a los procesos tradicionales para solucionar conflictos, que incluye no solo el acceso a los tribunales, sino también los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.<sup>159</sup>

El artículo 8.7 establece que estos instrumentos deben promoverse, ya sea como medidas preventivas, anticipándose al conflicto, o como medidas de resolución,<sup>160</sup> como la mediación, la conciliación, la negociación y el arbitraje, también conocidos como ADR (*alternative dispute resolution* - resolución alternativa de controversias). Sus beneficios son muchos, entre ellos la posibilidad de evitar la escalada del conflicto, así como la posibilidad de llegar a soluciones que sean ampliamente aceptadas y, en consecuencia,

158 Peruci, “Los mecanismos de acceso a la justicia incorporados en el Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*

159 Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

160 Aguilar, “Acuerdo de Escazú: derecho al acceso a la justicia ambiental”, *op. cit.*, p. 248.

potencialmente más duraderas. Debido a estas ventajas, la implementación de estas medidas alternativas está creciendo en la región, y cada vez es más común que los tribunales alienten a las partes a recurrir a mecanismos alternativos de solución de controversias.<sup>161</sup>

Los efectos, los resultados y la naturaleza vinculante varían de un mecanismo a otro. En la mediación, el mediador actúa como asesor, facilitando el diálogo entre las partes y participando en actuaciones en las que estas tienen vínculos sociales, afectivos, jurídicos o de otra índole para llegar a una conclusión sobre lo que les sería más beneficioso. En comparación con la conciliación, en la mediación el mediador interfiere menos en las soluciones y actúa más acercando a las partes. Las ventajas de la mediación en conflictos ambientales es una mayor celeridad para la reparación de daños ambientales y, posiblemente, la prevención de daños futuros. El papel del mediador ambiental es, en particular, animar a las partes a tomar conciencia de la importancia del mantenimiento y la restauración del medio ambiente. En la conciliación, el conciliador hace que las partes encuentren una solución al conflicto, involucrándose en acciones en las que no existe vínculo entre las partes. En este sentido, el conciliador sugiere y propone soluciones al conflicto, quedando a criterio de las partes aceptar o no la propuesta. La conciliación también puede llevarse a cabo en el ámbito ambiental. Un ejemplo en la región es el de Brasil, donde el Estado de São Paulo, en relación con las infracciones ambientales administrativas, a través de la Resolución SMA 51, de 5 de junio de 2014, creó el Programa Estatal de Conciliación Ambiental. En Argentina, la Ley 26.589 sobre la mediación y la conciliación obligatorias de carácter general, también aplicable a los casos medioambientales, tiene por objeto establecer y regular un diálogo previo a la instancia judicial entre las partes.

En México, el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental estipula el uso de vías de colaboración en las que se favorezca el diálogo y se faciliten alternativas para resolver los conflictos legales y sociales causados por la producción de daños al medio ambiente.<sup>162</sup> En definitiva, la conciliación ambiental propone la concientización de los transgresores sobre sus infracciones y sus efectos sobre el medio ambiente.

Entre otras posibilidades que permiten resolver los conflictos ambientales de manera alternativa, se encuentra el arbitraje, que es el medio más cercano al poder judicial, pues en esta modalidad existe la figura del árbitro, quien, si bien puede ser elegido por las partes, ostenta el poder de decisión, con validez de sentencia vinculante para las partes. La posibilidad de que las partes puedan elegir expertos en los conflictos ambientales constituye un aspecto de gran utilidad, sobre todo cuando se debaten cuestiones muy técnicas como, por ejemplo, una controversia relacionada con daños derivados de la actividad de una plataforma de perforación petrolera. Otra ventaja del arbitraje es que puede ser utilizado para resolver problemas ambientales que no son considerados por el poder

161 Un ejemplo significativo es el Tribunal Administrativo Ambiental de Costa Rica, creado en 1995, que tiene una tasa de resolución del 90-95% a través de la mediación. PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, op. cit.

162 Véase Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, op. cit., p. 129.

judicial, por tratarse de cuestiones aparentemente insignificantes, además de la celeridad que suele tener y, sobre todo, la posibilidad de obtener una solución eficaz, rápida y justa.

La Corte Permanente de Arbitraje adoptó reglas para el arbitraje de controversias ambientales, complementadas en 2002 por un reglamento de conciliación ambiental.<sup>163</sup> En el caso del Acuerdo de Escazú, y en aras de implementar el artículo 8 de manera efectiva, puede ser necesario y de mucha utilidad tener en cuenta las garantías previstas en el mismo Acuerdo, tales como la transparencia de los procedimientos y la publicidad de los resultados.

Entre otras posibilidades que permiten solucionar conflictos ambientales, tenemos el Ajuste de Conducta. En el artículo 6.5 de la Ley brasileña 7347, que trata de la Acción Civil Pública de 1985, se prevé que los organismos públicos legítimos (por ejemplo, el Ministerio Público) pueden asumir, junto con los interesados, el compromiso de ajustar su conducta mediante un acuerdo dirigido a impedir la continuación de la situación de ilegalidad y propiciar la reparación de los daños causados, a fin de evitar la acción judicial.

#### 4. JURISPRUDENCIA COMPARADA

Sobre el derecho de acceso a la justicia, y en especial sobre el acceso a la justicia ambiental, existen varias decisiones relevantes tanto en América Latina, provenientes de la Corte IDH, como de Europa, decididas por el TJCE relativas a la interpretación y aplicación del artículo 9 de la Convención de Aarhus. Además de la jurisprudencia citada en los distintos capítulos anteriores, se analizarán aquí algunas decisiones de especial importancia en esta materia.

##### 4.1. Jurisprudencia de la Corte IDH sobre el acceso a la justicia

A continuación, se presentarán las características del acceso a la justicia tal como lo entiende la Corte IDH, aplicables también al ámbito ambiental.

###### 4.1.1. Obligación *erga omnes*

La construcción del derecho de acceso a la justicia a través de distintos derechos (a saber, el art. 25, 8.1 y 1.1 CADH) se realizó por primera vez en el Caso Velásquez Rodríguez, de 1987.<sup>164</sup> En esa oportunidad, la Corte señaló que

... los Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1).

En el Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, la Corte reafirmó que el acceso a la justicia, siendo una norma imperativa de derecho internacional, ha alcanzado la condición

163 PNUMA, *Poner en práctica el Principio 10 de Río. Guía de implementación*, op. cit.

164 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 26 de junio de 1987, Excepciones Preliminares, Serie C, No. 1, párr. 9.

de norma de *ius cogens*, lo que significa que su plena realización es una obligación *erga omnes* ineludible del Estado. El Estado, en palabras de la Corte, tiene el deber de “adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el derecho internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo”.<sup>165</sup>

Esta jurisprudencia fue ratificada en 2006 en el Caso La Cantuta vs. Perú,<sup>166</sup> donde la Corte señaló:

El acceso a la justicia constituye una norma imperativa de Derecho Internacional y, como tal, genera obligaciones *erga omnes* para los Estados de adoptar las medidas que sean necesarias para no dejar en la impunidad esas violaciones, ya sea ejerciendo su jurisdicción para aplicar su derecho interno y el Derecho Internacional para juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables de hechos de esa índole, o colaborando con otros Estados que lo hagan o procuren hacerlo.<sup>167</sup>

El magistrado Cançado Trindade señaló, al respecto, que “la ampliación del contenido material del *ius cogens*, es abarcar el derecho de acceso a la justicia *lato sensu*, sin el cual simplemente no existe el Estado de Derecho”.<sup>168</sup>

#### **4.1.2. Pilar básico de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

La Corte IDH, en el Caso Castillo Páez vs. Perú, 1997,<sup>169</sup> establece que el acceso a la justicia constituye un pilar básico de la CADH y del propio Estado de derecho en una sociedad democrática. En consecuencia, la eficacia del recurso se manifiesta a través de un proceso que debe garantizar su objetivo de forma rápida, sencilla e integral.<sup>170</sup> En palabras de la Corte,

... ha quedado demostrada la ineficacia del recurso de hábeas corpus para lograr la libertad de Ernesto Rafael Castillo Páez y, quizás, para salvar su vida. El hecho de que la ineficacia del recurso de hábeas corpus se debió a una desaparición forzada, no excluye la violación de lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana. Esta disposición sobre el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención.<sup>171</sup>

165 Corte IDH, Caso Goiburú y otros vs. Paraguay, Sentencia de 22 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 153, párr. 131; Caso La Cantuta vs. Perú, Sentencia de 29 de noviembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 162, párr. 160.

166 Corte IDH, Caso La Cantuta vs. Perú, cit., párr. 160.

167 *Ibid.*, párr. 160.

168 *Ibid.*, párr. 53.

169 Corte IDH, Castillo Páez vs. Perú, Sentencia de 3 de noviembre de 1997, Fondo, Serie C, No. 34, párr. 82.

170 C. Portillo y N. R. Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, 2020.

171 Corte IDH, Castillo Páez vs. Perú, cit., párr. 82.

Esta jurisprudencia se consolidó en los años siguientes en los casos Mohamed vs. Argentina de 2012<sup>172</sup> y en Lagos del Campo vs. Perú, de 2017.<sup>173</sup>

#### **4.1.3. Eficacia del acceso a la justicia y plazo razonable**

Una característica esencial del derecho de acceso a la justicia es que la protección que brinda debe ser efectiva y debe llegar en un plazo razonable. En el caso López y otros vs. Argentina, en lo que respecta específicamente a la eficacia del recurso, la Corte IDH estableció que la falta de eficacia de este no debe evaluarse en términos de si produce o no un resultado favorable para el recurrente, sino en la apreciación de que el recurso no es meramente ilusorio. Tal situación puede darse, por ejemplo,

... cuando su inutilidad haya quedado demostrada por la práctica, porque falten los medios para ejecutar sus decisiones o por cualquier otra situación que configure un cuadro de denegación de justicia. Así, el proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento.<sup>174</sup>

El factor tiempo es uno de los elementos fundamentales para implementar el acceso a la justicia, ya que, en muchas ocasiones, de él dependerá el efecto útil de la decisión judicial.<sup>175</sup> Al respecto, los jueces interamericanos señalaron, en el caso Bayarri vs. Argentina, lo siguiente: “El derecho a la tutela judicial efectiva exige que los jueces orienten el proceso de manera que se eviten dilaciones indebidas y dificultades que conduzcan a la impunidad, impidiendo así la adecuada tutela judicial de los derechos humanos”<sup>176</sup>

En el Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua, la Corte IDH sostuvo que el artículo 8.1 de la Convención también se refiere a un plazo razonable.<sup>177</sup> Siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos,<sup>178</sup> la Corte IDH señaló que un plazo razonable significa que la duración de un proceso debe ser considerada a la luz de tres elementos, definidos en cada caso particular, a saber: “a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y c) la conducta de las autoridades judiciales”, agregando posteriormente en 2008, en el Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia,<sup>179</sup> y en 2009, en el Caso Anzualdo Castro vs. Perú,<sup>180</sup> un cuarto elemento: “iv) el daño causado a la situación

172 Corte IDH, Caso Mohamed vs. Argentina, Sentencia de 23 noviembre de 2012, Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 255, párr. 82.

173 Corte IDH, Caso Lagos del Campo vs. Perú, Sentencia de 31 de agosto de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 340, párr. 174.

174 Corte IDH, Caso López y otros vs. Argentina, Sentencia de 25 de noviembre de 2019, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 396, párr. 210.

175 Portillo y Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *op. cit.*

176 Corte IDH, Caso Bayarri vs. Argentina, Sentencia de 30 de octubre de 2008, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 187, párr. 116.

177 Corte IDH, Genie Lacayo vs. Nicaragua, Sentencia del 29 de enero de 1997, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 30, párr. 77.

178 TEDH, Motta judgment of 19 February 1991, Series A, No. 195-A, párr. 30; TEDH, Ruiz Mateos v. Spain judgment of 23 June 1993, Series A, No. 262, párr. 30.

179 Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 192, párr. 155.

180 Corte IDH, Anzualdo Castro vs. Perú, Sentencia del 22 de septiembre de 2009, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 202.



jurídica de la persona involucrada en el proceso”. En este sentido, el acceso a la justicia supone el deber del Estado de crear recursos judiciales capaces de, en un tiempo razonable, obtener un pronunciamiento, mediante el establecimiento de procedimientos adecuados, así como la implementación de políticas o programas que lo faciliten, eliminando las barreras que pueden retrasar la finalización del proceso.

#### **4.1.4. Barreras económicas**

Las barreras económicas fueron examinadas por la CIDH en el ámbito del derecho general a la protección judicial en un estudio publicado en 2007.<sup>181</sup> La CIDH estableció que un elemento central de este derecho es “la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar el acceso a los tribunales”,<sup>182</sup> y argumentó que los recursos judiciales, así como los procedimientos administrativos, deben ser “económicos” o accesibles. En 2002, la Corte IDH, en el Caso Cantos vs. Argentina, afirmó: “Cualquier norma o medida interna que imponga costos o impida el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las necesidades razonables de la propia administración de justicia, debe entenderse como contraria al mencionado artículo 8(1) de la Convención”.<sup>183</sup>

## **4.2. Jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre acceso a la justicia ambiental**

La Corte IDH, en la Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017<sup>184</sup> definió el derecho de acceso a la justicia ambiental señalando que este derecho permite a las personas garantizar la aplicación de las normas ambientales y representa un medio para reclamar los derechos humanos violados o amenazados. Esto, a su vez, implica garantizar el derecho de acceso a la información y participación en los temas ambientales a través de los respectivos mecanismos judiciales o administrativos. En palabras de la Corte:

El acceso a la justicia permite al individuo velar por que se apliquen las normas ambientales y constituye un medio para remediar cualquier violación a los derechos humanos que hubiera sido causada por el incumplimiento de normas ambientales, incluyendo los recursos y la reparación. Ello también implica que el acceso a la justicia garantiza la plena realización de los derechos a la participación pública y al acceso a la información, a través de los mecanismos judiciales correspondientes.<sup>185</sup>

Además de esta definición, la opinión consultiva de la CIDH analiza en detalle otros dos elementos del acceso a la justicia ambiental: el principio del debido proceso legal, y el elemento transfronterizo.

181 CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA, Documentos Oficiales, OEA/Ser.L/V/II, 2007.

182 *Idem*.

183 Corte IDH, Caso Cantos vs. Argentina, cit., párr. 50.

184 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A, No. 23.

185 *Ibid.*, párr. 234.

#### 4.2.1. Debido proceso legal

En cuanto al debido proceso legal, la Corte IDH, en un primer momento, recuerda su propia jurisprudencia en términos generales sobre el acceso a la justicia, al señalar: “Los Estados Parte se comprometen a brindar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de los derechos humanos (artículo 25), recursos que deben sustanciarse de conformidad con las reglas del debido proceso legal (artículo 8.1)”.<sup>186</sup> Luego, en el párrafo 237, la Corte aplica este principio en el contexto ambiental:

Los Estados deben asegurar que las personas tengan acceso a recursos, fundamentados de conformidad con las reglas del debido proceso legal, para impugnar cualquier regla, decisión, acto u omisión de autoridades públicas que contravengan o puedan contravenir las obligaciones de la legislación ambiental; asegurar la plena realización de los demás derechos procesales, esto es, el derecho al acceso a la información y a la participación pública, y a reparar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del derecho ambiental.

Al respecto, de conformidad con las decisiones del TEDH,<sup>187</sup> la Corte considera el acceso a la justicia como una garantía de otros derechos procesales, el derecho de acceso a la información y el derecho a participar (párr. 234). El principio del debido proceso en materia ambiental y la necesidad de respetar y proteger el derecho de acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales también fue afirmado recientemente en la jurisprudencia de la Corte en el Caso de las Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, de 6 de febrero de 2020.<sup>188</sup>

#### 4.2.2. Elemento transfronterizo

Un punto importante por destacar es que al tratar el acceso a la justicia desde la perspectiva del daño ambiental, la Corte IDH, en su Opinión Consultiva OC-23/17, afirma que se trata de una norma de *jus cogens* y, por tanto, dados los posibles daños transfronterizos, la protección y el acceso estarían disponibles para todos los afectados y lesionados en el extranjero, incluso si no son nacionales del Estado responsable.<sup>189</sup>

Los daños transfronterizos son comúnmente considerados como “cualquier lesión, daño o pérdida causados a personas o bienes ubicados en el territorio o jurisdicción de un Estado, debido a una causa atribuible a cualquier actividad humana realizada, en todo o en parte, en el territorio o jurisdicción de otro Estado”.<sup>190</sup> Las consecuencias jurídicas de tales daños son explicadas por la Corte en el párrafo 238:

186 *Ibid.*, párr. 233.

187 TEDH, *Taşkın and others v. Turkey*, cit., párr. 119.

188 Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Sentencia de 6 de febrero de 2020, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 400, párr. 294. El Tribunal reconoció en particular el derecho a un medio ambiente sano, a una alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultural.

189 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, párrs. 233, 236 y 239.

190 J. Navia, *Los derechos ambientales: una visión desde el Sur*, Fundación para la Investigación y Protección del Medio Ambiente, 1994, p. 82.

Este Tribunal estableció que, frente a daños transfronterizos, se entiende que una persona está bajo la jurisdicción del Estado de origen cuando existe una relación de causalidad entre el proyecto o actividad realizada, o por realizar, en su territorio y la afectación de los derechos humanos de personas fuera de su territorio [...]. Por tanto, los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia a las personas potencialmente afectadas por daños transfronterizos originados en su territorio.

La introducción del elemento transfronterizo por parte de la Corte Interamericana aparece como una novedad frente a la redacción del artículo 8 del Acuerdo de Escazú, que no lo menciona, pero al mismo tiempo está en consonancia con el derecho ambiental internacional, que ya había establecido este principio por primera vez en la Declaración de Estocolmo de 1972. En efecto, el Principio 21 de la Declaración afirma:

... los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional.

La Corte, en el párrafo 239 de la Opinión Consultiva, en referencia a la obligación de no discriminar a las personas afectadas por daños ambientales, afirma “en virtud de la obligación general de no discriminar, los Estados deben garantizar el acceso a la justicia a las personas afectadas por daños transfronterizos originados en su territorio sin discriminación en razón de la nacionalidad, la residencia o el lugar en que haya ocurrido el daño”. Sin embargo, la opinión consultiva no especifica los requisitos para dicho acceso.

La referencia explícita a la aplicación del derecho de acceso a la justicia en casos de daño ambiental transfronterizo difiere de la obligación de acceso a la información y participación pública que se aplica solo a las personas bajo la jurisdicción del Estado (cfr. párrs. 225 y 231). Esto significa que la concesión de derechos procesales a quienes no están bajo la jurisdicción del Estado solo puede aplicarse al derecho de acceso a la justicia, y no a los otros dos derechos procesales.<sup>191</sup>

### 4.3. Jurisprudencia europea sobre acceso a la justicia ambiental

En Europa, a la luz del artículo 9 de la Convención de Aarhus sobre el acceso a la justicia ambiental, las reiteradas decisiones y jurisprudencia de los Estados miembros y de la UE en instancias administrativas y judiciales muestran que la forma de garantizar este derecho plantea grandes desafíos para los ciudadanos, las ONG y los Estados parte.<sup>192</sup> De

191 K. Verena, “Revolución ecológica en la Corte Interamericana de Derechos Humanos - Reseña de la Opinión Consultiva No. 23, ‘Medio ambiente y derechos humanos’ (OC-23/17)”, en H. Jiménez Guanipa y M. Luna Leal, *Crisis climática, transición energética y derechos humanos*, t. II, Fundación Heinrich Böll, Bogotá, 2020, p. 159.

192 En 2013 se realizó un estudio en 17 Estados miembros de la UE sobre la aplicación del artículo 9, apartados 3 y 4, del Convenio de Aarhus. Esto dio lugar a una serie de recomendaciones sobre los obstáculos, los costes y la eficacia de los procedimientos medioambientales. J. Darpö, *Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union*, 2013.

hecho, antes de la Convención y aún en algunos Estados parte, la existencia de recursos efectivos contra las omisiones y de recursos provisionales de fácil acceso distaba mucho de ser común en Europa. Esto es cierto incluso en la mayoría de los países de Europa occidental, a pesar del reconocimiento del principio de tutela judicial efectiva en el derecho comunitario por parte de los tribunales nacionales, y también por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como principio general del derecho, desde la década de los noventa.<sup>193</sup>

En este sentido, hay que señalar que las posibilidades de impugnar las decisiones en materia medioambiental en algunos países han mejorado sustancialmente debido a la flexibilización de los criterios tanto para los particulares como para las ONG, conseguida no por la mera bondad del sistema judicial o administrativo, sino gracias a la participación ciudadana, a las ONG y al papel muy activo de la Comisión Europea y del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (CCCA) a través de sus decisiones. Además, la evolución de la jurisprudencia en el TJUE, principalmente a través de la resolución de cuestiones prejudiciales proveniente de los tribunales de los Estados miembros sobre el artículo 9 del CCAA, ha desempeñado y desempeña un papel muy importante en la mejora del acceso a la justicia en muchos Estados miembros, al establecer criterios que pueden servir a los tribunales nacionales para facilitar una aplicación homogénea de dicho reglamento, sin que ello signifique que no haya choques en determinados casos o incluso disputas entre el derecho de la Unión, sus instituciones, los Estados partes y el CCAA.<sup>194</sup>

#### **4.3.1. Jurisprudencia del TJUE**

Desde 2005, el TJUE ha producido abundante jurisprudencia que cubre muchos aspectos del acceso a la justicia en este ámbito.<sup>195</sup> En varios pronunciamientos, el TJUE destacó distintos aspectos, tales como: 1) el deber de informar; 2) barreras económicas en los procesos ambientales; 3) medidas cautelares; 4) legitimidad procesal de ciudadanos y ONG, entre otras cuestiones. Todas estas sentencias, que suman más de 40 decisiones relacionadas con este tema, fueron reunidas por la Comisión de la UE en el documento denominado “Comunicado de la Comisión sobre Acceso a la Justicia en Materia Ambiental”,<sup>196</sup> publicado el 18 de agosto de 2017. Este estudio tiene como objetivo sistematizar treinta años de construcción jurisprudencial del TJUE y constituir una guía interpretativa del acceso a la justicia en materia ambiental,<sup>197</sup> centrándose en particular en aspectos relacionados con el artículo 9 de la Convención de Aarhus. Cabe señalar que esta guía no se ocupa de los litigios medioambientales entre particulares, el ámbito de aplicación de

193 Cfr. K-P. Sommermann, “Transformative Effects of the Aarhus Convention in Europe. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, ZAORV”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 77, n.º 2, 2017, pp. 321-337.

194 H. Jiménez Guanipa, “Los derechos de acceso como herramientas claves para el litigio climático, a la luz del Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú”, *Derecho y Cambio Climático*, 2020, p. 194.

195 A. Irujo, “El acceso a la justicia ambiental en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99-100, 2014.

196 Comunicación de la Comisión de la UE relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (2017/C-275/01).

197 Salazar, *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus*, cit., p. 267.

la comunicación se limita a los recursos relativos a decisiones, actos y omisiones de las autoridades públicas de los Estados miembros.<sup>198</sup>

#### **4.3.2. Obligación de informar**

En cuanto a la obligación de informar de manera clara y precisa los recursos a disposición del público para permitir el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia ambiental, el TJUE, en su Sentencia Comisión c. Irlanda,<sup>199</sup> destacó que “la obligación de poner a disposición del público la información práctica relativa a los procedimientos de recurso tanto administrativos como judiciales [...] debe analizarse como una obligación de resultado preciso por cuyo cumplimiento deben velar los Estados”.<sup>200</sup> Asimismo, consideró que:

A falta de dispositivos legales o reglamentarios específicos relativos a la información sobre los derechos ofrecidos al público, no se puede considerar que la mera puesta a disposición mediante publicación en papel o por vía electrónica de las normas relativas a las vías de recurso administrativa y judicial y el posible acceso a las resoluciones judiciales garanticen de manera suficientemente clara y precisa que el público interesado esté en condiciones de conocer su derecho al acceso a la justicia en materia medio ambiental.<sup>201</sup>

Esto significa que, sin perjuicio de que los Estados miembros tengan una amplia discrecionalidad para implementar este requisito, la mera publicación de las normas nacionales en la materia y la accesibilidad de las resoluciones dictadas por los tribunales nacionales no es suficiente. La referencia del TJUE al público en cuestión apunta a la necesidad de que los Estados miembros consideren, a) los destinatarios de la información; b) el contenido de la información; y finalmente c) la forma en que se presenta.<sup>202</sup>

#### **4.3.3. Barreras económicas en los procesos ambientales**

En cuanto al tema de las barreras económicas, y en particular al coste de los procedimientos, el Tribunal ha afirmado en varias ocasiones la necesidad de que los recursos judiciales en materia de medio ambiente no sean excesivamente caros para los ciudadanos. En ese sentido, en la Sentencia C-260/11, de 11 de abril de 2013,<sup>203</sup> en el caso *Edwards y Pallikaropoulos*, el TJUE señala que

... la exigencia de un procedimiento “no excesivamente oneroso” forma parte, en el ámbito del medio ambiente, del respeto de la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como del principio de efectividad, según el cual la regulación procesal de las acciones destinadas a garantizar la tutela de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables no debe hacer imposible

198 Comunicación 2017/C-275/01, cit, párr. 15.

199 TJUE, C-427/07, Judgment of 16 July 2009, Commission/Ireland, n.º 98.

200 *Ibid.*, n.º 97.

201 *Ibid.*, n.º 98.

202 Comunicación 2017/C-275/01, cit., párr. 240.

203 TJUE, C-260/11, *Edwards e Pallikaropoulos*; véase también la Sentencia de 17 de octubre de 2018, Proceso n.º C-167/17.

en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico de la Unión.<sup>204</sup>

En este sentido, el TJUE ha desarrollado un conjunto de criterios para que las costas, de conformidad con el artículo 9.4 de la Convención, no sean irrazonablemente elevadas y que este concepto no pueda basarse únicamente en el derecho nacional, sino en una interpretación autónoma y uniforme en todo el espacio de la Unión.<sup>205</sup> Los criterios son: a) los costos no pueden ser lo suficientemente grandes como para evitar al solicitante iniciar o continuar procedimientos legales;<sup>206</sup> b) la incorporación<sup>207</sup> de este concepto al ordenamiento jurídico nacional debe garantizar al solicitante una previsibilidad razonable en cuanto al importe de las costas de los procesos judiciales que inicie;<sup>208</sup> c) solo se regularán los costes ocasionados por la participación en tales procedimientos.<sup>209</sup>

En cuanto al principio el “perdedor paga”, es decir, la condena en costas de un demandante vencido, el TJUE ha fijado criterios sobre cómo los tribunales nacionales deben aplicar este principio: a) el órgano puede condenar a la parte perdedora al pago de todas las costas del procedimiento incluidos los de la parte contraria; b) una derrota excesivamente costosa no puede decidirse únicamente por el hecho de que el condenado fue responsable de interponer el recurso;<sup>210</sup> c) en esta decisión, el órgano podrá tener en cuenta consideraciones tanto subjetivas como objetivas. Específicamente en cuanto a los elementos subjetivos, estos incluyen: “la situación de las partes involucradas, las posibilidades razonables de éxito del solicitante, la gravedad de lo que está en juego para el solicitante y para la protección del medio ambiente, la complejidad de la ley y del procedimiento aplicable, así como la posible temeridad del recurso en sus distintas fases”.<sup>211</sup> El TJUE señaló que el juez nacional también debe tener en cuenta en su decisión criterios objetivos, como, por ejemplo, que el solicitante o una asociación esté jugando un papel activo en la protección del medio ambiente,<sup>212</sup> con el objetivo de que el costo de un proceso no sea objetivamente irrazonable.<sup>213</sup> El TJUE está a favor del interés de la comunidad en general de una acción en este ámbito, aun cuando se utilice para defender un interés subjetivo.<sup>214</sup> El

204 *Ibid.*, n.º 33.

205 *Ibid.*, n.º 30 a 29.

206 *Ibid.*, n.º 35.

207 Véanse, sobre la “onerosidad excesiva”, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de marzo de 2018 sobre la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (art. 11, apartado 4) y el Convenio de Aarhus (art. 9, apartados 3 y 4) (regla de la “onerosidad no excesiva” de los recursos), párrs. 58 y ss. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0470>.

208 TJUE, C-530/11, Comisión/Reino Unido, n.º 58.

209 TJUE, C-427/07, Comisión/Irlanda, n.º 92.

210 TJUE, C-260/11, Edwards e Pallikaropoulos, n.º 43.

211 *Ibid.*, n.º 42.

212 *Ibid.*, n.º 40.

213 TJUE, C-530/11, Comisión/Reino Unido, n.º 47.

214 C. A. Amado Gomes, “Cidadania ambiental: informação, participação e acesso à justiça em defesa do ambiente”, en C. Amado Gomes y H. Oliveira, *Tratado de Direito do Ambiente*, vol. I, Lisboa, CIDP, ICJP, 2021, p. 125.

TJUE, aunque no señala explícitamente el papel altruista del recurso ambiental, apoya las necesidades de quienes promueven estos recursos.<sup>215</sup>

#### 4.3.4. Medidas cautelares

En el Caso Križan y otros, el TJUE interpretó las disposiciones sobre acceso a la justicia en la actual Directiva de Emisiones Industriales (2010/75/UE), permitiendo la adopción de medidas provisionales también cuando estas no se encuentran contempladas en la legislación, dado que constituyen un requisito general del ordenamiento jurídico de la UE. En palabras del Tribunal: “garantizar la efectividad del derecho a interponer un recurso [...] exige que los miembros del público interesados tengan derecho a solicitar al tribunal o al órgano independiente e imparcial competente que adopte medidas provisionales capaces de impedir tales contaminaciones”.<sup>216</sup> En consecuencia, el TJUE estableció el deber de los Estados de prever las condiciones para el otorgamiento de medidas provisionales, y definió criterios para evaluar las solicitudes de estas medidas.<sup>217</sup>

El Tribunal también se pronunció sobre la estimación de los costos de las medidas provisionales,<sup>218</sup> fijando dos criterios: a) no es obligatorio, por regla general, exigir garantías en controversias relativas al derecho ambiental, y b) y estas “no se piden a los demandantes con escasos recursos”.<sup>219</sup>

Además, según el Tribunal,

... las condiciones en que el juez nacional concede tales medidas provisionales sólo entran, en principio, en el ámbito del Derecho nacional, con los límites de los principios de equivalencia y efectividad. La exigencia de un coste no excesivamente oneroso no puede interpretarse en el sentido de que se opone a priori a la aplicación de una garantía financiera como los compromisos que se imponen a cambio de la concesión de dichas medidas, cuando ésta viene establecida por el Derecho nacional.<sup>220</sup>

Por otro lado indicó que “corresponde al juez que resuelve al respecto cerciorarse de que el riesgo económico que de ello resulta para el demandante también está incluido en los distintos costes generados por el proceso, cuando dicho juez aprecia que el procedimiento no tiene un coste excesivamente oneroso”.<sup>221</sup> El tribunal también afirmó que estos criterios se aplican en todas las instancias, es decir, no solo en la etapa de un procedimiento de primera instancia, sino también en la etapa de apelación de segunda instancia.<sup>222</sup>

215 A. Epiney y B. Pirker, *The Case Law of the European Court of Justice on Access to Justice in the Aarhus Convention and its Implications for Switzerland*, JEEPL, 2014, p. 9.

216 TJUE, C-416/10, Križan y otros, n.º 109.

217 Ver, por ejemplo, el caso C-76/08 R, Comisión/Malta, párr. 21.

218 TJUE, C-530/11, Comisión/Reino Unido, n.º 66. Por analogía, este aspecto también es pertinente en el marco de la Directiva Seveso III (2012/18/UE).

219 CJEU, C-530/11, Judgment of 13 February 2014, Commission/United Kingdom, párr. 69.

220 *Ibid.*, párr. 67.

221 TJUE C-530/11, Comisión/Reino Unido, n.º 68.

222 TJUE, C-260/11, Edwards e Pallikaropoulos, n.º 45 y 48.

#### 4.3.5. Legitimación procesal

Otro aspecto al que el TJUE ha dedicado especial atención es la legitimación procesal, subrayando en diferentes ocasiones que las normas nacionales deben garantizar un “amplio acceso a la justicia”. Un ejemplo de ello lo encontramos en el caso *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, en el que el TJUE establece los requisitos que deben cumplir las ONG para obtener legitimación en la legislación nacional.<sup>223</sup>

Aunque corresponde a los Estados miembros crear las normas que definen tales requisitos, estas no deben dificultar o imposibilitar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia por parte de las ONG. En este caso, el TJUE se pronunció en particular sobre los criterios que deben cumplir los Estados miembros, a saber: a) el objeto de la ONG en el ámbito medioambiental y b) el número de miembros que componen una ONG.

En cuanto a la primera, el TJUE confirmó que “el derecho nacional puede exigir que las asociaciones que deseen impugnar un proyecto en virtud de la Directiva 85/337 [ahora Directiva 2011/92/UE] tengan un objeto social con alguna relación con la protección de la naturaleza y el medio ambiente”.<sup>224</sup> Esto no significa que el objeto social de la ONG deba estar exclusivamente relacionado con la protección del medio ambiente, sin embargo, es legítimo que un Estado exija que este tipo de finalidad sea prevalente o relevante en la ONG en cuestión.

En cuanto al segundo criterio, el número de miembros que componen una ONG, en el caso *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, el TJUE “dictaminó que no se puede establecer el número de socios requerido a un nivel tal que vaya contra el objetivo de facilitar el acceso a la justicia”.<sup>225</sup> En particular, incluso las ONG que tienen un menor número de miembros pueden desempeñar un papel importante a nivel local, a la vez que desafían proyectos que no tienen relevancia nacional pero que, al mismo tiempo, tienen un impacto importante en el medio ambiente.<sup>226</sup>

Es importante destacar que existen otros criterios exigidos en las legislaciones medioambientales de los Estados miembros para obtener la legitimidad activa. Estos pueden estar relacionados con la independencia o el carácter no lucrativo de la ONG o con que tenga su propia personalidad jurídica en virtud del derecho nacional. O pueden implicar que la ONG tenga que demostrar que dispone de una base financiera sólida para perseguir el objetivo de fomentar la protección medioambiental.<sup>227</sup>

Respecto al resto de la ciudadanía, el TJUE destaca que el acceso a la justicia debe estar sustentado en la alegación de la vulneración, actual o previsible, de los derechos

223 TJUE, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, n.º 45.

224 Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (2017/C 275/01), n.º 79.

225 TJUE, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, n.º 47.

226 *Ibid.*, n.º 80. Es importante mencionar que, en el contexto de este asunto concreto, el TJUE consideró que el requisito de pertenencia de 2000 socios no se ajustaba a los objetivos de la Directiva de evaluación de impacto ambiental (2011/92/UE). *Ibid.*, nota al pie n.º 81.

227 Comunicación de la Comisión relativa al acceso a la justicia en materia medioambiental (2017/C 275/01), n.º 81.



individuales. En el asunto Land Nordrhein-Westfalen, de 28 de mayo de 2020 (Caso C-535/18),<sup>228</sup> en una decisión prejudicial de un tribunal alemán que cuestiona el incumplimiento de la Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60) por parte de las autoridades medioambientales, el TJUE reafirmó la legitimidad procesal de los particulares para acceder a la justicia cuando su propia salud se ve amenazada:

Esta Directiva protege el agua no solo como componente del ecosistema, sino también para el suministro de agua potable a la población. Por lo tanto, debe considerarse que las obligaciones establecidas por dicha directiva contribuyen a la protección de la salud humana. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia [...],<sup>229</sup> las personas cuya salud está en peligro por la infracción de las disposiciones imperativas de una directiva deben poder invocarlas ante el tribunal nacional competente.

## 5. CONCLUSIONES

La implementación del artículo 8 del Acuerdo de Escazú no será una tarea sencilla, como no lo ha sido aún la implementación del propio artículo 9 de la Convención de Aarhus. Este será un proceso largo que puede acortarse y facilitarse en la medida en que los Estados emprendan acciones para lograr lo que el artículo 10 del acuerdo denomina “Fortalecimiento de capacidades”, que incluye la adopción de instrumentos y medidas de capacitación sobre el acceso a la justicia ambiental, dirigidas a funcionarios públicos, judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos humanos, juristas y estudiantes de todos los niveles educativos, y personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

También se debe insistir en la necesidad de dotar a las instituciones y los organismos competentes de equipos y recursos adecuados, subrayando la importancia del reconocimiento de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a la formación y sensibilización de la población sobre los derechos de acceso y al fortalecimiento de capacidades para la recolección, el mantenimiento y la evaluación de la información ambiental.

Todas estas acciones, que forman el extenso plan de desafíos que enfrenta el Acuerdo de Escazú, deben ser concebidas como oportunidades para avanzar en la construcción de una sociedad más sustentable, que garantice la protección del medio ambiente y el respeto de los derechos humanos.

228 TJUE, C-535/18, Land Nordrhein-Westfalen, 28 de mayo de 2020.

229 Cfr. sentencias de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/0; 8 de noviembre de 2016, Lesoochrannárske zoskupenie, VLK, C-243/15; y 20 de diciembre de 2017, Protect Natur, Arten und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15.

## **ARTÍCULO 9. DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES**

1. Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.
2. Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso, teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.
3. Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH**

- CIDH, Informe 196/20, Caso 13.030, Fondo, Santiago Leguizamón Zaván y familia (Paraguay).
- CIDH, Informe 52/19, Caso 12.624, Fondo, Carlos Baraona Bray, Chile.
- CIDH, Informe 61/19, Caso 12.229, Fondo, Familiares de Digna Ochoa y Plácido, México.
- CIDH, Informe 35/17, Caso 12.713, Fondo, José Rusbell Lara y otros, Colombia.
- CIDH, Informe 7/16, Caso 12.213, Fondo, Aristeu Guida Silva y Familia, Brasil.
- CIDH, Informe 86/13, Casos 12.595, 12.596 y 12.621, Fondo, Ana Teresa Yarce y otras, Colombia.
- CIDH, Resolución 1/2018, Medida cautelar No. 685-16, Lucila Bettina Cruz y su núcleo familiar respecto de México.
- CIDH, Resolución 17/2018, Medida cautelar No. 54-18, Germán Chirinos Gutiérrez respecto de Honduras.
- CIDH, Resolución 67/2018, Medida cautelar No. 807-18, Yaku Pérez Guartambel respecto de Ecuador.
- CIDH, Resolución 73/2018, Medida cautelar No. 1130-18, Mónica López Baltodano y su núcleo familiar respecto de Nicaragua.
- CIDH, Resolución 33/2019, Medida cautelar No. 487-19, Quélvin Otoniel Jiménez Villalta respecto de Guatemala.
- CIDH, Resolución 7/2021, Medida cautelar No. 211-20, Juan Antonio Madrazo Luna, Marthadela Tamayo y Oswaldo Navarro Veloz respecto de Cuba.
- CIDH, Resolución 14/2021, Medida cautelar No. 1101-20, 20 miembros identificados del Movimiento San Isidro (MSI) respecto de Cuba.

- CIDH, Resolución 74/2021, Medida cautelar No. 1175-20, Camille Occius y familia respecto de Haití.
- CIDH, Resolución 76/2021, Medida cautelar No. 475-21, Bertha María Deleón Gutiérrez respecto de El Salvador.
- CIDH, Resolución 80/2021, Medida cautelar No. 491-21, S.G.R.Q y su núcleo familiar respecto de Colombia.
- CIDH, Resolución 84/2021, Medida cautelar No. 845-21, Ligia del Carmen Ramos Zúñiga respecto de Honduras.
- CIDH, Resolución 93/2021, Medida cautelar No. 990-21, Vicente Iván Suástegui Muñoz y familia respecto de México.
- CIDH, Resolución 111/2021, Medida cautelar No. 1113-21, Abencio Caicedo Caicedo y Edinson Valencia García respecto de Colombia.
- Corte IDH, Caso Kawas Fernández vs. Honduras, Sentencia de 3 de abril de 2009, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 196.
- Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 192.
- Corte IDH, Caso Luna López vs. Honduras, Sentencia de 10 de octubre de 2013, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 269.
- Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 283.
- Corte IDH, Caso Acosta y otros vs. Nicaragua, Sentencia de 25 de marzo de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 334.
- Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C, No. 361.
- Corte IDH, Caso Digna Ochoa y familiares vs. México, Sentencia de 25 de noviembre de 2021, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 447.
- Corte IDH, Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua. Ampliación de Medidas Provisionales, 23 de agosto de 2018.
- Corte IDH, Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia. Medidas Provisionales, Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017.
- CIDH, *Guía práctica sobre lineamientos y recomendaciones para la elaboración de planes de mitigación de riesgos de personas defensoras de derechos humanos*, CIDH, 2021.
- CIDH, *Derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 413, 28 de diciembre de 2021.
- CIDH, *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 110, 1 de junio de 2021.
- CIDH, *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 236, 6 de diciembre de 2019.
- CIDH, *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.
- CIDH, *Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 262, 6 de diciembre de 2019.
- CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 207/17, 30 de diciembre de 2017.
- CIDH, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, 31 de diciembre de 2015.
- CIDH, *Segundo Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II., Doc.66, 31 de diciembre de 2011.
- CIDH, *Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.124 Doc. 5 rev.1, 7 de marzo de 2006.

### **Normas, documentos y decisiones de organismos y de órganos internacionales**

- Cepal, Informe sobre Defensores de los derechos humanos medioambientales, A/71/281, 3 de agosto de 2016.  
Comité de Derechos Humanos, Mukong vs. Camerún, CCPR/C/51/D/458/1991, 10 de agosto de 1994.
- Comité de Derechos Humanos, Philip Afuson Njaru vs. Camerún, CCPR/C/89/D/1353/2005, 3 de abril de 2007.
- Comité de Derechos Humanos, Evangeline Hernández vs. Filipinas, CCPR/C/99/D/1559/2007, 20 de agosto de 2010.
- Comité de Derechos Humanos, Florentina Olmedo vs. Paraguay, CCPR/C/104/D/1828/2008, 26 de abril de 2012.
- Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), *Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos*.
- CADHP, *Declaración y Plan de Acción de Grand Bay* (Mauritius), 1999.
- CADHP, Res. 69 (XXXV) 04: Resolución sobre la protección de los Defensores de Derechos Humanos en África, 4 de junio de 2004.
- CADHP, Res. 119 (XX), Res. 119 (XXXXII) 07: Resolución sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos en África, 28 de noviembre de 2007.
- CADHP, Res. 196 (L) 11: Resolución de Defensores de Derechos Humanos en África, de 5 de noviembre de 2011.
- CADHP, Res. 319: Proyecto de resolución sobre los lineamientos sobre libertad de asociación y reunión en África, ACHPR/Res.319(LVII)2015.
- Naciones Unidas, *Informe sobre Grupos seleccionados de defensores en peligro, periodistas y trabajadores de medios de comunicación, defensores de la tierra y del medio ambiente, y defensores de los jóvenes y estudiantes*, A/HRC/19/55, 21 de diciembre de 2011.

### **Otros tratados internacionales de derechos humanos, ambientales o comerciales**

- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, 22 de abril de 2022. Proyecto de Decisión I/6, Defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Declaración conjunta con respecto a las represalias contra personas y grupos que buscan cooperar con las Naciones Unidas, la Comisión Africana de Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2012.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999.
- Unión Europea, *Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos de 2008*.

**Contenido**

<b>1. Introducción</b> .....	311
<b>2. Artículo 9. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales</b> .....	314
2.1. Artículo 9, párrafo 1. Entorno seguro para la defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales .....	314
2.2. Artículo 9, párrafo 2. Medidas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.....	316
2.3. Artículo 9, párrafo 3. Prevención, investigación y sanción de ataques, amenazas o intimidaciones a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.....	319
<b>3. Otros órganos de derechos humanos</b> .....	321
3.1. Naciones Unidas .....	321
3.2. Sistema europeo de derechos humanos .....	322
3.3. Sistema africano de derechos humanos.....	323
<b>4. Conclusiones</b> .....	323

**1. INTRODUCCIÓN**

La defensa de los derechos humanos se encuentra consolidada en el derecho internacional de los derechos humanos.<sup>1</sup> La Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de marzo de 1999, sentó las bases para el desarrollo progresivo de este derecho y ello, a su vez, reconoció la labor de defensa en pro de los derechos humanos de algunas personas o grupos de personas.

Después de un desarrollo progresivo de este derecho, el Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional que codifica el derecho a defender derechos humanos, con un énfasis en su defensa en asuntos ambientales y, al mismo tiempo, reconoce a los defensores del ambiente como un grupo que merece especial protección por el enfoque de su labor. El artículo 9 sintetiza los elementos esenciales que integran este derecho desarrollado a través de distintas fuentes del derecho internacional, incluyendo sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

De conformidad con la Declaración de Naciones Unidas, “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”<sup>2</sup>

1 Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C, No. 361, párrs. 59 y 60.

2 Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades

El derecho allí consagrado es absoluto y no está condicionado a la pertenencia a un grupo u organización, ni al cumplimiento de algún requisito. Por tanto, se considera que este derecho opera a favor de las “personas defensoras de derechos humanos”, entendiendo a estas como toda aquella que promueve la protección de los derechos humanos, siendo el principal criterio identificador la actividad de defensa.

Existe consenso a nivel internacional en cuanto a que el criterio para determinar si una persona es o no defensora o defensor de derechos humanos descansa sobre la actividad llevada adelante por esta.

Personas defensoras pueden ser de cualquier género, edad, o proveniencia. Pueden estar luchando para obtener justicia por una causa personal o por un objetivo profesional sin importar que lo sea de manera temporal o permanente. Sus actividades pueden incluir monitoreo, información, divulgación, educación, promoción o defensa de los derechos humanos ante el sistema de justicia. De hecho, cualquier persona, de manera individual o en asociación con otros, que de cualquier modo promueve o busca la realización de los derechos humanos.<sup>3</sup>

Correlativamente a este derecho, la Declaración de Naciones Unidas establece que

... los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, entre otras cosas, adoptando las medidas necesarias para crear las condiciones sociales, económicas, políticas y de otra índole, así como las garantías jurídicas requeridas para que toda persona sometida a su jurisdicción, individual o colectivamente, pueda disfrutar en la práctica de todos esos derechos y libertades.<sup>4</sup>

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte IDH ha indicado que la calidad de defensor de derechos humanos es independiente de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público.<sup>5</sup> Además, pueden llegar a constituir un grupo en situación de vulnerabilidad frente a contextos en los que se constatan amenazas en su contra y el Estado tiene un conocimiento real del mismo.<sup>6</sup>

Las personas defensoras de derechos humanos desempeñan un rol fundamental en toda sociedad democrática. A través de sus incansables luchas han brindado aportaciones fundamentales al desarrollo de la democracia, el acceso a la justicia y el fortalecimiento del Estado de derecho, así como a la vigencia de los derechos humanos en todos los

---

Fundamentales Universalmente Reconocidos, A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999, artículo 1.

3 CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 207/17, 30 de diciembre de 2017, p. 26. En el caso de la Corte IDH, Caso Acosta y otros vs. Nicaragua, Sentencia de 25 de marzo de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 334, párr. 139.

4 Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, cit. artículo 2.

5 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 283, párr. 129; Caso Luna López vs. Honduras, Sentencia de 10 de octubre de 2013, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 269, párr. 122.

6 Cfr. Corte IDH, Caso Luna López vs. Honduras, cit., párr. 123.

países de la región. Las y los defensores de derechos humanos ejercen el necesario control ciudadano sobre las personas funcionarias públicas y las instituciones democráticas, lo cual los convierte en una “pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática, sólida y duradera”.

En el sistema interamericano, el derecho a defender los derechos humanos ha sido reconocido tanto por la Corte IDH como por la CIDH. Los órganos del sistema interamericano, a través de su interpretación evolutiva, han permitido que este derecho forme parte de su *corpus juris*. La jurisprudencia de la Corte IDH ha desarrollado los elementos de este derecho y ha establecido las obligaciones de los Estados de proteger y garantizar su ejercicio.

La CIDH ha observado la situación de las personas defensoras de derechos humanos en el hemisferio y, a través del sistema de peticiones y casos, ha formulado recomendaciones a los Estados para reparar violaciones de derechos humanos, al tiempo que ha desarrollado estándares para la protección y la garantía del derecho a defender derechos humanos.

La Corte IDH, en su jurisprudencia, ha resaltado el papel que juegan las y los defensores de derechos humanos indicando que

... las actividades de vigilancia, denuncia y educación que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos contribuyen de manera esencial a la observancia de los derechos humanos, pues actúan como garantes contra la impunidad. De esta manera se complementa el rol, no tan solo de los Estados, sino del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en su conjunto.<sup>7</sup>

Por ello es que, a criterio del Tribunal Interamericano,

... los Estados tienen el deber de crear las condiciones necesarias para el efectivo goce y disfrute de los derechos establecidos en la Convención. El cumplimiento de dicho deber está intrínsecamente ligado a la protección y al reconocimiento de la importancia del papel que cumplen las defensoras y los defensores de derechos humanos, cuya labor es fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho.<sup>8</sup>

Además, la Corte IDH ha señalado que las actividades de vigilancia, denuncia y educación<sup>9</sup> que realizan las defensoras y los defensores de derechos humanos no solo atienden a los derechos civiles y políticos, sino que abarcan necesariamente los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia.<sup>10</sup>

El artículo 9 sintetiza los elementos esenciales que integran este derecho desarrollado a través de distintas fuentes del derecho internacional, incluyendo sentencias de la Corte IDH y decisiones de la CIDH. La referida disposición eleva a nivel de norma convencional la obligación de proteger y garantizar el derecho a defender derechos

7 Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 192, párr. 88.

8 *Ibid.*, párr. 87.

9 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, cit., párr. 80.

10 *Ibid.*, párr. 147.

humanos. Si bien su ámbito de aplicación está dirigido a la defensa de derechos humanos en asuntos ambientales acorde al objeto y fin del Acuerdo de Escazú, se convierte en una fuente de derecho internacional para las partes y sienta un precedente en la consolidación de una norma de derecho internacional positivo.

## **2. ARTÍCULO 9. DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES**

El artículo 9 establece las obligaciones de los Estados parte de protección y garantía del derecho a defender derechos humanos en asuntos ambientales. Teniendo presente el contexto en el que se desarrolla la defensa de los derechos humanos, el artículo 9 establece tres obligaciones a los Estados parte desde la perspectiva de una política integral de protección. Por virtud del primer párrafo, los Estados parte han asumido la obligación de garantizar “un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad”.

A tal fin, los Estados parte están obligados a “reconocer, promover y proteger los derechos de los defensores, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacífica y derecho a circular libremente y capacidad para ejercer los derechos de acceso”. Finalmente, los Estados deben tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos consagrados en el Acuerdo de Escazú.

### **2.1. Artículo 9, párrafo 1. Entorno seguro para la defensa de los derechos humanos en asuntos ambientales**

La primera obligación contenida en el artículo 9 es garantizar un entorno seguro y propicio, en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad. Un entorno seguro impide que surjan afectaciones a la defensa de los derechos humanos y vulneraciones a las personas defensoras.

La CIDH ha observado que ciertos grupos de personas defensoras se encuentran en especial riesgo. Las mujeres defensoras y personas LGBTI, defensores indígenas y defensores del medio ambiente y el territorio enfrentan situaciones de riesgo específicas como consecuencia de sus actividades. Mujeres defensoras de derechos humanos, tanto de áreas urbanas como rurales, continúan enfrentando niveles significativos de violencia, especialmente aquellas que trabajan en temas relacionados con violencia sexual, así como en derechos sexuales y reproductivos. Igualmente, la CIDH ha expresado su preocupación por el número creciente de homicidios de personas defensoras de derechos humanos que suceden en el contexto de la defensa a la tierra, el ambiente y la oposición a “megaproyectos”.<sup>11</sup>

11 CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, cit.,



La vulneración del derecho a defender derechos no solo afecta de manera individual a la persona defensora, sino que las afectaciones trascienden y repercuten en la sociedad en su conjunto. Por una parte, se impide la actividad de defensa en perjuicio de los grupos de personas que lo requieren; por la otra, se desincentiva la labor de la persona defensora en riesgo y la de otras personas que emprenden la actividad de defensa. Así, la inhibición del derecho a defender derechos debilita la acción ciudadana que debe existir en toda sociedad democrática para la procuración de los derechos humanos de la población.

Ante este panorama, la CIDH ha impulsado una “política integral de protección” para las personas defensoras de derechos humanos en el hemisferio. Concretamente, la Comisión ha recomendado de forma consistente, desde su primer informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos en Las Américas de 2006, que se debe implementarse una política integral de protección con carácter prioritario. Bajo este término, la Comisión se refiere a

... un enfoque amplio y comprensivo para la protección efectiva de personas defensoras de derechos humanos, el cual a partir de las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos, así como de adoptar medidas para la realización efectiva de los derechos humanos, contempla una serie de obligaciones de distinta naturaleza para asegurar la continuidad de las labores de defensa de derechos humanos de forma segura y libre frente a los diversos obstáculos que enfrentan en sus labores las personas defensoras de derechos humanos.<sup>12</sup>

Una “política integral de protección” parte del reconocimiento de la interrelación e interdependencia de las obligaciones que tiene el Estado para posibilitar que las personas defensoras puedan ejercer en forma libre y segura sus labores de defensa de los derechos humanos. La política integral de protección hace referencia a un enfoque amplio y comprensivo que requiere extender la protección más allá de mecanismos o sistemas de protección física cuando las personas defensoras atraviesan situaciones de riesgo, implementando políticas públicas y medidas encaminadas a respetar sus derechos; prevenir las violaciones a sus derechos; investigar con debida diligencia los actos de violencia en su contra; y, sancionar a los responsables materiales e intelectuales.<sup>13</sup>

En este sentido, tanto la CIDH como la Corte IDH han reiterado que la política integral de protección requiere a los Estados: a) adoptar políticas públicas, normativas o de cualquier naturaleza para favorecer que los defensores realicen libremente sus actividades; b) abstenerse de imponer obstáculos administrativos, legislativos y de cualquier índole que dificulten su labor; c) proteger a personas defensoras cuando son objeto de amenazas a su vida e integridad personal; d) los Estados también tienen el deber de adoptar un marco legal apropiado, que permita a defensoras y defensores de derechos humanos llevar adelante su trabajo libremente.

---

párr. 4.

12 *Ibid.*, p. 28.

13 *Ibid.*, p. 12.

Un entorno seguro implica también promover una cultura de derechos humanos y un ambiente libre de violencia y amenazas, que permitan a las personas defensoras llevar adelante sus actividades libremente. La CIDH ha recomendado algunas medidas para promover un ambiente de respeto a la labor de defensa de los derechos humanos:

... el relevamiento y mantenimiento de estadísticas veraces relacionadas con la violencia contra personas defensoras; la educación y entrenamiento de agentes del Estado; el reconocimiento oficial del rol y la importancia del trabajo de personas defensoras; y la realización de investigaciones serias y efectivas sobre cualquier acto de violación de derechos humanos en su contra.

Finalmente, la Corte IDH ha recordado que la defensa de los derechos humanos solo puede ejercerse libremente cuando las personas que la realizan no son víctimas de amenazas ni de cualquier tipo de agresiones físicas, psíquicas o morales, u otros actos de hostigamiento. Para tales efectos, es deber del Estado no solo crear las condiciones legales y formales, sino también garantizar las condiciones fácticas en las cuales los defensores de derechos humanos puedan desarrollar libremente su función.<sup>14</sup>

## **2.2. Artículo 9, párrafo 2. Medidas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales**

El segundo párrafo del artículo 9 obliga a los Estados parte a tomar las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso.

Esta disposición se explica toda vez que la defensa de los derechos humanos requiere el respeto y la garantía de derechos y libertades fundamentales de la persona defensora para la realización de su labor. Para su cumplimiento, debe partirse del reconocimiento mismo del derecho a defender derechos humanos como una obligación primaria del Estado. Al existir un reconocimiento del rol que juegan en toda sociedad democrática, la obligación del Estado de respetar y garantizar este derecho adquiere un carácter reforzado. Por un lado, el deber de procurar las condiciones para el desarrollo del trabajo de defensa; por el otro, proteger los derechos y las libertades fundamentales que posibilitan la defensa de los derechos humanos como el derecho a la vida y a la integridad personal, libertad de expresión, derecho de reunión y asociación, garantías judiciales y protección judicial de las personas defensoras, etc.

Para el cumplimiento de la obligación contenida en el párrafo segundo del artículo 9, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos de las personas defensoras, de tal forma que sus agentes se abstengan de incurrir o tolerar violaciones de sus derechos. La

14 Corte IDH, Asunto Pobladores de las Comunidades del Pueblo Indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte respecto de Nicaragua. Ampliación de Medidas Provisionales, 23 de agosto de 2018, Considerando 16.

CIDH ha resaltado la importancia de que las autoridades no manipulen el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a las personas defensoras como resultado de sus labores; que adopten mecanismos para prevenir el uso excesivo de la fuerza en manifestaciones públicas pacíficas y se abstengan de injerencias arbitrarias en la esfera de sus derechos, incluyendo el derecho a la libertad de expresión y asociación.<sup>15</sup>

Asimismo, los Estados tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos a la vida e integridad personal de personas defensoras de derechos humanos cuando se encuentran frente a una situación de riesgo. La CIDH ha resaltado que este deber es especialmente crítico y se expande, en contextos en los cuales los riesgos a la seguridad personal que enfrentan personas defensoras son conocidos. Las medidas de protección especial deben tener en consideración las causas que estas defensoras y defensores protegen, el contexto en el cual trabajan y su ubicación geográfica. También deben ser considerados su sexo, género, raza y grupo étnico al que pertenecen, ya que estos factores pueden incrementar el riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos.<sup>16</sup>

Las personas defensoras de derechos humanos que trabajan a nivel local, a menudo pueden enfrentar riesgos más elevados. Asimismo, ciertos grupos de personas defensoras de derechos humanos están expuestos a riesgos más graves debido a la naturaleza específica de su trabajo y, en consecuencia, requieren una atención y enfoque especiales. En este sentido, la CIDH ha destacado la importancia de adoptar medidas específicas para proteger la vida y la integridad personal de personas defensoras que trabajan con comunidades y pueblos indígenas, rurales y afrodescendientes, especialmente aquellos que trabajan en defensa de la tierra y el medio ambiente cuestionando inversiones, desarrollos y proyectos extractivos.

En esta tónica, la jurisprudencia del Tribunal Interamericano ha identificado que las amenazas y los atentados a la integridad y a la vida de los defensores de derechos humanos, así como la impunidad de los responsables por estos hechos, son particularmente graves porque tienen un efecto no solo individual, sino también colectivo, en la medida en que la sociedad se ve impedida de conocer la verdad sobre la situación de respeto o de violación de los derechos de las personas bajo la jurisdicción de un determinado Estado.<sup>17</sup>

Las medidas de protección, si bien constituyen una respuesta urgente y necesaria para la efectiva e inmediata protección de personas defensoras de derechos humanos, por sí solas no son suficientes para garantizar de manera adecuada y efectiva su seguridad. Estas medidas deben ser implementadas en conjunción con otras dirigidas a solucionar problemas estructurales, que acentúan los riesgos enfrentados por personas defensoras de derechos humanos. De esta forma, la necesidad de políticas de protección más integrales es particularmente imperativa en países en los cuales existen contextos de riesgo para que personas defensoras de derechos humanos puedan llevar adelante sus labores.

15 CIDH, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, cit., p. 15.

16 *Ibid.*, p. 16.

17 Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, cit., párr. 96.

Por ejemplo, en el marco de las obligaciones de protección a la vida e integridad de las y los defensores de derechos humanos, la jurisprudencia interamericana ha señalado que para que dichas medidas cumplan con el requisito de idoneidad es necesario que las medidas especiales de protección: a) sean acordes con las funciones que desempeñan las defensoras y los defensores; b) el nivel de riesgo debe ser objeto de una evaluación a fin de adoptar y monitorear las medidas que se encuentren vigentes; y c) deben poder ser modificadas según la variación de la intensidad de riesgo. Para tales efectos, es necesario que la modalidad de las medidas de protección sea acordada en consulta con las defensoras y los defensores para concretar una intervención oportuna, especializada y proporcional al riesgo que pudiera enfrentar el defensor o la defensora. A su vez, se ha enfatizado en que el enfoque de género debe tener especial importancia dentro del procedimiento de evaluación del riesgo, ya que podría traducirse en un impacto diferenciado del nivel de riesgo, así como en la implementación de las medidas de protección.<sup>18</sup>

Ahora bien, en cuanto a este último punto (la necesidad de incluir un enfoque de género), recientemente el Tribunal identificó que

... las mujeres defensoras de los derechos humanos sufren obstáculos adicionales vinculados con la discriminación de género y son víctimas de estigmatización, se les expone a comentarios de contenido sexista o misógino o no se asumen con seriedad sus denuncias; por esta razón el Tribunal, retomando lo indicado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en las Observaciones Generales No. 33 y 35 sobre “el acceso de las mujeres a la justicia” y “la violencia por razón de género contra la mujer”, respectivamente, afirmó que otros factores que entorpecen el acceso de las mujeres a la justicia incluyen “la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos” y que la discriminación contra la mujer está “inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida”, como la “estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos y, en particular, las defensoras de los derechos humanos”.<sup>19</sup>

La Corte IDH ha recordado que los Estados tienen el deber particular de proteger a aquellas personas que trabajan en organizaciones no gubernamentales, y en especial las que se dedican a la protección del medio ambiente, así como de otorgar garantías efectivas y adecuadas a los defensores de derechos humanos para que estos realicen libremente sus actividades, toda vez que la labor que llevan a cabo constituye un aporte positivo y complementario a los esfuerzos realizados por el Estado en virtud de su posición de garante de los derechos de las personas bajo su jurisdicción. En esta línea, la prevalencia de los derechos humanos en un Estado democrático se sustenta, en gran medida, en el respeto y la libertad que se brinda a los defensores en sus labores.<sup>20</sup>

18 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, cit., párr. 157.

19 Corte IDH, Caso Digna Ochoa y familiares vs. México, Sentencia de 25 de noviembre de 2021, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 447, párr. 125.

20 Cfr. Corte IDH, Asunto Danilo Rueda respecto de Colombia. Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de noviembre de 2017, Considerando 15.

La parte final del párrafo llama a tener en cuenta las obligaciones internacionales del Estado parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico. No obstante que las medidas de protección deben realizarse dentro del ordenamiento jurídico interno, queda establecido que deben tenerse en cuenta las obligaciones internacionales de derechos humanos. Esta referencia es significativa toda vez que el artículo 9 será operativo dentro del conjunto de obligaciones internacionales asumidas por el Estado parte.

### **2.3. Artículo 9, párrafo 3. Prevención, investigación y sanción de ataques, amenazas o intimidaciones a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales**

El tercer párrafo del artículo 9 establece la obligación de tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el desarrollo de su labor.

En la jurisprudencia de la Corte IDH y en los informes de fondo adoptados por la CIDH se encuentra establecida la obligación de los Estados de investigar, juzgar y sancionar de manera diligente las violaciones de defensoras y defensores de derechos humanos. En las decisiones de la CIDH se ha resaltado que toda investigación debe tener como primera hipótesis que el delito pueda estar vinculado con las labores de defensa de los derechos humanos, así como garantizar investigaciones y procesos independientes e imparciales. La CIDH ha destacado particularmente la importancia de la investigación y sanción de los autores tanto materiales como intelectuales de las violaciones cometidas contra personas defensoras de derechos humanos, con la finalidad de garantizar que estos puedan realizar libremente sus labores. Asimismo, la Corte IDH ha recordado que cuando se investiga la muerte de un defensor o una defensora de derechos humanos, el Estado debe tomar en cuenta su actividad para identificar los intereses que pudieron verse afectados en el ejercicio de su labor.<sup>21</sup>

La CIDH ha enfatizado que el cumplimiento de las obligaciones del Estado contenidas en los artículos XVIII (derecho a la justicia) y XXVI (derecho a un proceso regular) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos 8 (garantías judiciales) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), reconocen el deber del Estado de investigar diligentemente los hechos de violencia cometidos en contra de personas defensoras. La Comisión considera que la investigación diligente de las agresiones, amenazas u hostigamientos en contra de un defensor o defensora constituye el medio esencial para mitigar efectivamente la situación de riesgo que enfrentan.

Una vez que las autoridades estatales tienen conocimiento de una violación de los derechos de una persona defensora, deben iniciar una investigación seria, imparcial y efectiva, ex officio y sin demora. Aun cuando el deber de investigar es una obligación de medio y no de resultado, debe ser encarada por el Estado como un deber propio y

21 Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, cit., párr. 47.

no como una mera formalidad preestablecida e inefectiva que dependa del impulso de las víctimas o sus familiares. Las investigaciones sobre violaciones de derechos humanos deben ser llevadas adelante con la debida diligencia, empleando todos los medios legales disponibles y enfocándose en el descubrimiento de la verdad y la persecución, captura, procesamiento y sanción de los perpetradores. Los Estados tienen la obligación de asegurar que se conozca la verdad sobre los hechos en cuestión y asegurar la sanción de los responsables.

La jurisprudencia de la Corte IDH –en casos que previamente estuvieron en sede de la CIDH– ha abordado la situación particular de las y los defensores del medio ambiente. Así, el supuesto antes descrito se ha materializado en los casos: *Kawas Fernández, Luna López y Escaleras Mejía*, todos respecto del Estado hondureño.

En el primero de ellos, el Caso *Kawas Fernández*, la Corte IDH se pronunció sobre las violaciones al derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de asociación y el acceso a la justicia, todos ellos de la CADH, por el asesinato mediante un disparo de arma de fuego contra la señora *Kawas* mientras se encontraba en su casa de habitación. Al momento de su muerte la señora *Kawas Fernández* era presidenta de la Fundación para la Protección de Lancetilla, Punta Sal, Punta Izopo y Texiguat (*Prolansate*), organización creada con el objeto de mejorar la calidad de vida de los pobladores de las cuencas hidrográficas de la bahía de Tela, departamento de Atlántida, Honduras, y que en dicha condición denunció, entre otras cosas, los intentos de personas y entidades privadas de apoderarse ilegalmente de la península de Punta Sal, la contaminación de las lagunas y la depredación de los bosques de la región.<sup>22</sup>

En el caso *Luna López*, la víctima era defensor de derechos humanos y regidor de la Corporación Municipal de Catacamas, departamento de Olancho, en Honduras, quien fue asesinado el 18 de mayo de 1998 cuando salía de una reunión de la Alcaldía de Catacamas. En el caso, la Corte IDH solo constató la violación del derecho a la vida debido a que el Estado tuvo conocimiento del riesgo real e inmediato contra la vida a través de una denuncia de amenaza de muerte realizada ante el Ministerio Público en función de su labor de defensa del medio ambiente como regidor y jefe de la Unidad Ambiental del municipio de Catacamas. Frente a ello, el Estado no demostró haber adoptado medidas efectivas de protección tendientes a garantizar su derecho a la vida; poco tiempo después, dichas amenazas se materializaron con su muerte. Finalmente, el Estado no demostró haber realizado una investigación seria y exhaustiva del hecho de amenaza de muerte denunciado, el cual antecedió a la privación de su vida. En razón de lo anterior, el Estado no actuó con la debida diligencia requerida para contrarrestar la amenaza contra *Carlos Luna López*, por lo que incumplió con su obligación de garantizar su derecho a la vida, consagrado en el artículo 4.1 de la CADH.<sup>23</sup>

Finalmente, en el caso, *Escaleras Mejía y otros*, aun cuando las partes presentaron un Acuerdo de Solución Amistosa, se declaró responsable internacionalmente al Estado

22 Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras*, Sentencia de 3 de abril de 2009, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 196.

23 Corte IDH, *Caso Luna López vs. Honduras*, cit., párrs. 116 a 139.

de Honduras por la muerte del defensor ambientalista Carlos Escaleras Mejía, ocurrida el 18 de octubre de 1997. La Corte IDH se refirió a la violación de los derechos a la vida, la integridad personal, asociación, derechos políticos y recurso judicial efectivo. En particular, el Estado no otorgó una respuesta judicial efectiva frente a la muerte del señor Escaleras Mejía, pues las autoridades policiales, fiscales y judiciales no adoptaron las diligencias necesarias que concretaran una adecuada investigación de los hechos.<sup>24</sup>

En particular, en este último fallo, la Corte IDH destacó que el derecho a defender los derechos humanos tiene un vínculo con diferentes derechos contemplados en la CADH, entre ellos, el derecho de asociación, los derechos políticos y el derecho al medio ambiente sano.

En cuanto al primero, la Corte IDH destacó que dentro

... de las obligaciones positivas referidas se deriva la obligación estatal de garantizar que quienes defienden derechos humanos puedan ejercer libremente su libertad de asociación sin temor de que serán sujetos a violencia alguna, puesto que, de lo contrario, se podría disminuir la capacidad de organizarse para la protección de sus intereses, los que, en definitiva, son intereses de la sociedad toda.<sup>25</sup>

En segundo lugar, y a partir de la libertad de asociación, el Tribunal ha advertido que existe una estrecha relación entre este derecho y el medio ambiente.<sup>26</sup> En tercer lugar, en cuanto a los derechos políticos, la Corte IDH ha estimado que “el artículo 23 de la Convención protege no solo el derecho a ser elegido, sino además el derecho a tener una oportunidad real de ejercer el cargo para el cual el funcionario ha sido electo, lo que constituye un derecho individual y a su vez colectivo”, por lo que “la participación política es uno de los derechos por medio de los cuales es posible ejercer la labor de defensa de los derechos humanos”.<sup>27</sup>

### 3. OTROS ÓRGANOS DE DERECHOS HUMANOS

#### 3.1. Naciones Unidas

Ninguno de los nueve tratados básicos del sistema de Naciones Unidas en materia de protección de derechos humanos –por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc)– consagra de manera diferencial la protección a las personas defensoras de derechos humanos. No obstante, en el año 1999, la Asamblea General adoptó la Declaración sobre el Derecho y del deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Cabe destacar que dicho instrumento no es vinculante, pero constituye un piso mínimo y orientativo en la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos.

24 Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, cit.

25 *Ibid.*, párr. 64.

26 *Ibid.*, párr. 65.

27 Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, cit., párrs. 72 y 76.

Dentro de las cuestiones que debemos destacar de la referida Declaración encontramos que el artículo 1 dispone que “toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional y a esforzarse por ellos”.<sup>28</sup> En la materia que nos ocupa, el Preámbulo destaca que se reconoce

... el papel importante que desempeñan la cooperación internacional y la valiosa labor que llevan a cabo los individuos, los grupos y las instituciones al contribuir a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos, incluso en [...] la negativa a reconocer el derecho de los pueblos a la libre determinación, y el derecho de todos los pueblos a ejercer plena soberanía sobre su riqueza y sobre sus recursos naturales.<sup>29</sup>

En adición a lo anterior, se creó el mandato del Experto Independiente sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos (2003), que posteriormente fue modificado a Relator Especial sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos (2008). En este marco, y aunque a partir del año 2001 se han emitido diversos informes temáticos sobre la materia,<sup>30</sup> debemos resaltar dos informes debido a la temática en que nos hemos centrado: a) Grupos seleccionados de defensores en peligro, periodistas y trabajadores de medios de comunicación, defensores de la tierra y del medio ambiente, y defensores de los jóvenes y estudiantes, y b) Defensores de los derechos humanos medioambientales.<sup>31</sup>

Finalmente, y con independencia de estos pronunciamientos que han sido emitidos, en el marco de los mecanismos de comunicaciones individuales del Comité de las Naciones Unidas, así como de otros Comités, no existen pronunciamientos de tratamiento de manera diferencial a favor de las personas defensoras de derechos humanos.<sup>32</sup>

### 3.2. Sistema europeo de derechos humanos

La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) no cuenta con un tratamiento expreso sobre esta temática a favor de defensoras y defensores de derechos humanos. Si bien ha tenido oportunidades de hacer referencia a esta materia,

28 Naciones Unidas, Asamblea General, Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, cit., artículo 1.

29 *Ibid.*, Preámbulo.

30 Informes anuales disponibles en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/SRHRDefenders/Pages/AnnualReports.aspx>.

31 Naciones Unidas, *Informe sobre Grupos seleccionados de defensores en peligro, periodistas y trabajadores de medios de comunicación, defensores de la tierra y del medio ambiente, y defensores de los jóvenes y estudiantes*, 21 de diciembre de 2011, A/HRC/19/55. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/175/09/PDF/G1117509.pdf?OpenElement>; e *Informe sobre Defensores de los derechos humanos medioambientales*, 3 de agosto de 2016, A/71/281. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/247/12/PDF/N1624712.pdf?OpenElement>.

32 Véanse, en especial, las decisiones del Comité de Derechos Humanos en los casos: Mukong vs. Camerún, CCPR/C/51/D/458/1991, 10 de agosto de 1994; Philip Afuson Njaru vs. Camerún, CCPR/C/89/D/1353/2005, 3 de abril de 2007; Evangelina Hernández vs. Filipinas, CCPR/C/99/D/1559/2007, 20 de agosto de 2010; Florentina Olmedo vs. Paraguay, CCPR/C/104/D/1828/2008, 26 de abril de 2012.



por ejemplo, en casos en los que el Estado impedía manifestaciones por los derechos, el TEDH únicamente se pronunció sobre derechos a la libertad de asociación, reunión o libertad de expresión y no discriminación.<sup>33</sup> En contraste con lo anterior, en el año 2008, la Unión Europea adoptó las *Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos*<sup>34</sup> que, en términos generales, reiteran lo indicado por la Declaración de Personas Defensoras de Derechos Humanos de Naciones Unidas del año 1999.

### 3.3. Sistema africano de derechos humanos

Por su parte, en el ámbito africano, la Declaración de Grand Bay, adoptada por la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos en 1999, consideró que dados los logros que se estaban obteniendo en el sistema africano era necesario que los Estados adoptaran medidas a favor de las personas defensoras de derechos humanos ya que, en el sistema universal, al adoptarse la Declaración de 1999 sobre la materia, marcaba un punto de “inflexión” en la temática.<sup>35</sup>

En 2004, la Comisión Africana volvió a hacer referencia a la Declaración sobre Defensores y reiteró el llamado a promoverla y darle pleno efecto.<sup>36</sup> Asimismo, creó una Relatoría Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, la cual tiene el mandato de promover la implementación de la Declaración sobre Defensores en África.<sup>37</sup> En 2007 y 2011, la CADHP volvió a requerirle a los Estados que implementen la Declaración sobre Defensores de Naciones Unidas.<sup>38</sup> En el año 2015, es de destacar la resolución sobre la redacción de Directrices sobre la libertad de asociación y reunión en África, la cual mostraba el vínculo existente entre dichos derechos y la labor de las personas defensoras de derechos humanos.<sup>39</sup>

## 4. CONCLUSIONES

Si bien en el marco de la Convención Americana sobre de Derechos Humanos (CADH) no se encuentra de manera expresa el derecho a defender los derechos humanos, el Tribunal Interamericano ha señalado que

33 TEDH, Caso Danilenkov y otros vs. Rusia, sentencia de 30 de julio de 2009; Caso Alekseev vs. Rusia, sentencia de 12 de octubre de 2010; Caso Shimovolos vs. Rusia, sentencia de 21 de junio de 2011; y Caso Lashmankin y otros vs. Rusia, sentencia de 7 de febrero de 2017.

34 Unión Europea, *Directrices de la Unión Europea sobre Defensores de Derechos Humanos*. [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/2008\\_EU\\_Guidelines\\_HRDefenders.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/2008_EU_Guidelines_HRDefenders.pdf).

35 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, *Declaración y Plan de Acción de Grand Bay (Mauritius)*, 1999, párr. 19. <https://www.achpr.org/legalinstruments/detail?id=44>.

36 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Res. 69 (XXXV) 04: Resolución sobre la protección de los Defensores de Derechos Humanos en África, 4 de junio de 2004.

37 *Idem*.

38 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Res. 119 (XX); Res. 119 (XXXII) 07: Resolución sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos en África, 28 de noviembre de 2007; Res. 196 (L) 11: Resolución de Defensores de Derechos Humanos en África, 5 de noviembre de 2011.

39 Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Res. 319, Proyecto de resolución sobre los lineamientos sobre libertad de asociación y reunión en África. ACHPR/Res.319(LVII)2015.

... las normas interamericanas existentes hasta el momento no establecen un único derecho que garantice la labor de promoción y protección de los derechos humanos. Por el contrario, establecen componentes de múltiples derechos cuya garantía permite que se materialice la labor de las defensoras y defensores. Así, el derecho a defender derechos humanos, y el deber correlativo de los Estados de protegerlo, guardan relación con el goce de varios derechos contenidos en el *corpus iuris interamericano*, tales como la vida, integridad personal, libertad de expresión, de asociación, garantías judiciales y protección judicial.<sup>40</sup>

Estas garantías, así como lo establecido en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú, en su conjunto, constituyen el vehículo de realización de este derecho, y permiten un ejercicio libre de las actividades de defensa y promoción de derechos humanos, puesto que solo cuando los defensores y defensoras cuentan con una apropiada protección de sus derechos pueden buscar libremente la protección de los derechos de otras personas, en este caso, el derecho al medio ambiente.

Vale destacar que, en 2012, los relatores sobre defensores de derechos humanos de la ONU, de la CADHP y de la CIDH emitieron una declaración conjunta repudiando y solicitando el cese de las represalias contra defensores y defensoras de derechos humanos.<sup>41</sup> Esto demuestra el papel central que esta temática tiene en las diferentes latitudes de nuestro mundo, donde las y los defensores de derechos humanos tienen derecho a que se creen condiciones en las que puedan realizar sus actividades con el respeto de cada uno de sus derechos.

Por último, debemos destacar que en el marco de la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en el Proyecto de Decisión I/16 se decidió establecer “un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, que contará con la significativa participación del público y con la asistencia de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su calidad de Secretaría.”<sup>42</sup>

40 Corte IDH, Caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras, cit., párrs. 59 y 60.

41 ONU, CADHP y CIDH, Declaración conjunta con respecto a las represalias contra personas y grupos que buscan a cooperar con las Naciones Unidas, la Comisión Africana de Derechos Humanos y los Derechos de los Pueblos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 15 de marzo de 2012.

42 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Proyecto de Decisión I/6, Defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, 22 de abril de 2022. [https://acuerdodeescazu.cep.al.org/cop1/sites/acuerdodeescazu/22-00303\\_cop-ez.1\\_proyecto\\_de\\_decision\\_6\\_web.pdf](https://acuerdodeescazu.cep.al.org/cop1/sites/acuerdodeescazu/22-00303_cop-ez.1_proyecto_de_decision_6_web.pdf).

## ARTÍCULO 10. FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES

1. Para contribuir a la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo, cada Parte se compromete a crear y fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades.
2. Cada Parte, con arreglo a sus capacidades, podrá tomar, entre otras, las siguientes medidas:
  - a) formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos;
  - b) desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos humanos y juristas, entre otros;
  - c) dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados;
  - d) promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles educacionales;
  - e) contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario;
  - f) reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso; y
  - g) fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

- CIDH, Caso Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 4 de abril de 2001, Relatoría n.º 54/01.
- CIDH, Resoluciones relativas a casos individuales, Capítulo III, Resolución 12/85, Caso 7615 (Brasil), 5 de marzo de 1985.
- CIDH, Informe 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, 12 de octubre de 2004.
- CIDH, *Guía para el acceso a la información ambiental en contextos de industrias extractivas y de minería e hidrocarburos*, 28 de septiembre de 2021.
- CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009.
- CIDH, *El derecho de acceso a la información*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2009.
- CIDH, Resolución 52/2017, Medida cautelar No. 120-16, Pobladores de la Comunidad de Cuninico y otra respecto de Perú, 2 de diciembre de 2017.

- CIDH, Resolución 7/2020, Medida Cautelar No. 708-19, Pobladores de las zonas aledañas al río Santiago respecto de México, 5 de febrero de 2020.
- CIDH, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de septiembre de 2019.
- CIDH, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca), *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes. Estándares Interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109, 16 marzo de 2021.
- CIDH, *Situación de los derechos humanos en Brasil*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 de febrero de 2021.
- CIDH, Redesca, *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (Redesca), OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.
- CIDH, Redesca, *Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectiva de todos los derechos humanos para todas las personas en América. "La salud humana y del planeta enfrentan una crisis sin precedentes"*. IV Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales Culturales y Ambientales (Redesca), OEA/SER.L/V/II. Doc. 28, 30 de marzo 2021.
- CIDH, RELE, *Informe 2009. El derecho de acceso a la información*, 2009.
- CIDH, RELE, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública. Compilación de informes temáticos contenidos en los Informes Anuales 2013 y 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 14/16, 2016.
- Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 214.
- Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, Sentencia de 15 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 124.
- Corte IDH, Caso Comunidad Nova Brasilia vs. Brasil, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 333.
- Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151.
- Corte IDH, Caso del Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, Sentencia de 5 de febrero de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 346.
- Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo, Serie C, No. 4.
- Corte IDH, Caso I.V vs. Bolivia, Sentencia de 30 de noviembre de 2016, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 329.
- Corte IDH, Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 279.
- Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 245.
- Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 79.
- Corte IDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de los 12 Clanes Sarakama (Caso 12.338) contra la República de Surinam, 23 de junio de 2006.
- Corte IDH, Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano (Caso 12.354) contra Panamá, noviembre de 2012.
- Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

## **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-644 de 2017.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-154 de 2013.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-048 de 2018.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-431 de 2000.
- Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-111 de 2020.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 21-13-IS/19.
- Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 32-17-IN/21.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 6240, 26 de noviembre de 1993.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 04621, 05 de abril de 2016.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 06922, 16 de abril de 2010.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 06134, 24 de marzo de 2020.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 20355, 07 de diciembre de 2018.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas, CSJ 243/2014 (50-L) ICS1, 1º de diciembre de 2017.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Mihura Estrada, Ricardo y otros c/ Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/amparo Ley 16.986, CAF 28786/2015/CA1-CS1, 18 de marzo de 2021.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Olivera, Gustavo Eduardo c/EN – AFIP s/amparo Ley 16.986, CAF 54782/2016/CA1-CS1, 12 de noviembre de 2020.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Savoia, Claudio Martín c/EN - Secretaría Legal y Técnica (dto. 1172/03) s/amparo Ley 16.986, CSJ 315/2013 (49-S)/CS1, 7 de marzo de 2019.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Garrido, Carlos Manuel el EN - AFIP s/amparo Ley 16.986, CSJ 591/2014 (50-G)/CS1, 21 de junio de 2016.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad, CSJ 140/2011 (47-B)/CS1, 4 de junio de 2019.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Cruz, Felipa y otros e/Minera Alumbrera Limited y otros/ sumarisimo, J 154/2013 (49-C)/CS1, CSJ 695/2013 (49-C)/CS1, 23 de febrero de 2016.
- Corte Suprema de Justicia de La Nación, Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo), M. 1569, XL, 20 de junio de 2006.
- TEDH, Caso Okyay y otros vs. Turquía, 12 de junio de 2005.
- TEDH, Caso Taskin y otros vs. Turquía, 30 de marzo de 2005.
- TEDH, Caso Hatton y Otros vs. Reino Unido, 8 de junio de 2003.
- TEDH, Caso Guseva vs. Bulgaria, junio 5 2015.
- TEDH, Caso The Observer vs. Reino Unido, 26 de noviembre de 1991.
- TEDH, Caso Halldórsson vs. Islandia, 4 de octubre de 2017.
- TEDH, Caso Shapolav vs. Ucrania, 3 de octubre de 2012.
- TEDH, Caso Guerra y Otro vs. Italia, 19 de febrero de 1998.
- TEDH, Caso Öneriyildiz vs. Turquía, 30 de noviembre de 2004.
- TEDH, Caso Hardy and Maile vs. Reino Unido, 9 de julio de 2012.
- TEDH, Caso Magyar Helsinki Bizottsag vs. Hungría, 8 de noviembre de 2016.
- TEDH, Caso Budayeva y otras vs. Rusia, 20 de marzo de 2008.
- TEDH, Caso Affaire Tatar vs. Rumania, 6 de julio de 2009.
- TEDH, Caso Kapa y Otros vs. Polonia, 14 de octubre de 2021.
- TEDH, Caso Kolyadenko Otros vs. Russia, 9 de julio de 2012.

- TEDH, Caso López Ostra vs. España, 9 de diciembre de 1994.
- TEDH, Caso Jugheli y Otros vs. Georgia, 13 de octubre de 2017.
- TEDH, Caso Depalle vs. Francia, 20 de marzo de 2010.
- TEDH, Caso Athanassoglou y Otros vs. Suiza, 6 de abril de 2000.
- TEDH, Caso Denisov vs. Ucrania, 25 de septiembre de 2018.
- TEDH, Case of Giacomelli v. Italy, March 26 2007.
- TEDH, Case of Öneriyildiz v. Turkey, November 30 2004.
- TEDH, Case of Demir and Bayakara v. Turkey, November 12 2008.
- TEDH, Case of Otgon v. The Republic of Maldives, January 25 2017.
- TEDH, Case of Affaire Lemke v. Turquie, September 02 2007.
- TEDH, Case of Hudorovic and Others v. Slovenia, September 07 2020.
- TEDH, Case of Grimkovskaya v. Ukraine, July 21 2011.
- TEDH, Case of Dadeyeva v. Russia, November 30 2005.
- TEDH, Convención Europea de los Derechos Humanos, 4 de noviembre de 1950.
- Tribunal Constitucional Plurinacional (Bolivia), Sentencia Constitucional Plurinacional 0007/2021-S4, Expediente: 34406-2020-69-AP, 22 de febrero de 2021.
- Tribunal Constitucional Plurinacional (Bolivia), Sentencia Constitucional Plurinacional 0188/2006-R, 21/02/2006, Expediente: 2005-12061-25-RHD, 21 de febrero de 2006.

### **Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales**

- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).
- OEA, Asamblea General, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, el 14 de junio de 2016.
- OEA, Comunicado de prensa R261/21, “En el Día Internacional del Acceso Universal a la Información, la Relatoría Especial presenta la Guía para el acceso a la información ambiental en contextos de industrias extractivas y de minería e hidrocarburos”, 28 de septiembre de 2021.
- OEA, Comunicado de prensa, “Redesca saluda decisiones tomadas en la región para enfrentar el cambio climático”, 17 de abril de 2018.
- OEA, Comunicado de prensa, “Las Américas: los gobiernos deben fortalecer, no debilitar, la protección del medio ambiente durante la pandemia de la COVID-19”, 13 de agosto de 2020.
- OEA, Comunicado de prensa, “En el Día de la Tierra, CIDH y Redesca saludan la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú y llaman a los Estados de la región a fortalecer sus políticas públicas ambientales frente a la emergencia climática”, 22 de abril de 2021.
- ONU, Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, 1996.

### **Referencias académicas**

- Acosta, G., “Los objetivos del acuerdo de París de cambio climático: necesidad de una transición justa hacia la adaptación”, *Revista Electrónica del Departamento de Derecho Económico y Empresarial*, año II, n.º 3, 2019.
- Almagro, L., R. L. Lorenzetti y P. Lorenzetti, *Justicia y derecho ambiental en las Américas*, OEA, Secretaría General, OEA/Ser.D/XV.25, 2021.
- ANLA, *Guía de participación ciudadana ambiental*, Bogotá, ANLA, 2018.
- Ávila, L. M. y M. A. L. Amaya, “La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991”, *Revista Derecho del Estado*, n.º. 50, 2021.

- Barrios, D., “El Acuerdo de Escazú como el instrumento normativo más importante para los defensores de Derechos Humanos Ambientales en el Perú y América Latina”, *Revista de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, vol. 5, n.º 1, 2021.
- Barrit, E., Global values, transnational expression: From Aarhus to Escazú, en V. Heyvaert y L.-A. Duvic-Paoli (eds.), *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, Edward Elgar, 2019.
- Bello, E. y G. Parola, “Os direitos de acessos em matéria ambiental e sua efetividade: o meio ambiente digital no futuro acordo regional sobre o Princípio 10”, *Joaçaba*, vol. 18, n.º 3, 2017, pp. 617-636.
- Borile, G. O. y C. Calgaro, “Delineando a democracia ambiental: apontamentos sobre a participação popular e o acordo de Escazú”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n.º 2, 2018.
- Cappelli, S., R. Born y H. Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *Revista de Derecho Ambiental*, año 23, n.º 91, 2018, p. 133.
- Casal, J. D., *Ambiente y Derecho. Reflexiones sobre la aplicación del derecho ambiental* (tesina, Curso derecho ambiental), Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2011.
- Castro-Buitrago, E. y F. Calderón Valencia, “Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Principio 10 de Río 92”, *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, n.º 11, 2018.
- Cavallo, G., “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *Revista Ius et Praxis*, año 26, n.º 2, 2020.
- Chacón, M., *Los principios del Acuerdo de Escazú y la consagración de los principios de progresividad y no regresión* (inédito).
- Chacón, M., “El Acuerdo de Escazú”, *Boletín informativo n.º 9 de CIDCE*, noviembre, 2018.
- Colombo, G., “El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 9, n.º 1, 2018.
- Cordella, E. C. y G. B. Perucci, “El derecho humano al medioambiente: Nuevos avances en su comprensión en América Latina y el Caribe”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 15, n.º 2, 2019.
- Cruz, T., “Hacia la ratificación del Acuerdo Regional del Principio 10”, *Reviva el webinar*, 2018.
- De Silva, L., “Escazú Agreement 2018: A Landmark for the LAC Region”, *Chinese Journal of Environmental Law*, vol. 2, n.º 1, 2018, pp. 93-98.
- Giupponi, B., “Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights”, *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 28, issue 2, 2019.
- Guerra, S. y G. Parola, “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A comparative study of the Aarhus Convention 1998 and the Escazú Agreement 2018”, *Revista Jurídica*, vol. 2, n.º 55, 2019.
- Ipenza Peralta, C., *Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú*. Lumen, (14 - I), 2018.
- Ipenza Peralta, C., *Retos de implementar el Acuerdo de Escazú en los Gobiernos de América Latina y el Caribe*, 12 diapositivas, 2018.
- López-Cubillos, S., L. Muñoz-Ávila, L. A. Roberson, A. F. Suárez-Castro, J. M. Ochoa-Quintero, R. Crouzeilles, R. Gallo-Cajiao, J. Rhodes, W. Dressler, M. J. Martínez-Harms y R. K. Runting, “The landmark Escazú Agreement: An opportunity to integrate democracy, human rights, and transboundary conservation”, *Conservation Letters*, 2021, e12838.
- Ordóñez, S., “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”, *Estudios en Derecho a la Información*, n.º 9, 2020.
- Ortuño, E., “Coordenadas y desarrollos internacionales del acceso a la justicia en asuntos ambientales”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 42, 2019.
- Parola, G., “O Acordo de Escazú 2018: as novidades introduzidas pelo acordo, rumo a uma democracia ambiental na América Latina e no Caribe e o impacto da e o impacto da COVID-19 no processo de ratificação”, *Revista Culturas Jurídicas*, vol. 7, n.º 16, 2020.
- Pérez, K., “Los mecanismos de participación en materia ambiental y la importancia de Escazú”, *Website Crudo Transparente*, 2020.

Pompeu, G. V. M. y L. M. S. C. Araujo, “Dignidade humana e combate ao racismo ambiental: acordo regional de Escazú e Programa E-Carroceiros, em Fortaleza, Ceará”, *Joaçaba*, vol. 21, n.º 1, 2020, pp. 169-190.

Portillo, C. y R. N. Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n.º 2, 2020.

Romero, C., “Acuerdo de Escazú: quienes pierden sin su protección”, *Cuadernos Médico Sociales*, vol. 59, n.º 1, 2019, pp. 55-62.

Silveira, M. y T. Silva, “O direito de acesso à informação ambiental correta e imparcial como pressuposto do direito de participação popular consciente”, *Brazilian Journal of Development*, vol. 6, n.º 7, 2020, pp. 50019-50038.

Soto Barrientos, F. y E. Costa Cordella, “Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental”, *Revista Derecho del Estado*, vol. 44, 2019.

Stec, S. y J. Jendróska, “The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings”, *Journal of Environmental Law*, vol. 31, 2019, pp. 533-545.

Tognoli, J., “Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)”, *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2018.

Zamora, I., “El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental”, *Mirada Legislativa*, n.º 173, 2019.

**Contenido**

**1. Introducción** ..... 330

**2. Artículo 10** ..... 331

    2.1. Formar y capacitar autoridades y funcionarios públicos en derechos de acceso en asuntos ambientales .....334

    2.2. Desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso .....343

    2.3. Dotar a las instituciones y los organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados.....349

    2.4. Promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles de educación .....351

    2.5. Contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario .....355

    2.6. Reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso .....358

    2.7. Fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental.....360

**3. Conclusiones** ..... 361

**1. INTRODUCCIÓN**

El artículo 10 del *Acuerdo regional sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe* tiene como objetivo contribuir a la implementación del referido Acuerdo por las partes, en el sentido de sugerir medidas que apunten a fortalecer las capacidades de cumplimiento de los países



participantes. Tales medidas tratan, principalmente, sobre los siguientes temas: la formación de las autoridades y de los funcionarios públicos; el desarrollo de capacidades jurídicas relacionadas con el derecho ambiental y el acceso al derecho por los diversos agentes; el direccionamiento de recursos y equipos necesarios para el cumplimiento del Acuerdo; la capacitación de estudiantes de todos los niveles educacionales en relación con el tema y el derecho ambiental; la atención y las medidas específicas para poblaciones en situación de vulnerabilidad; la valoración de organizaciones y asociaciones que ayuden en la formación y en la publicidad de los derechos de acceso; y la consolidación de la producción y evaluación de los datos sobre el medio ambiente.

## 2. ARTÍCULO 10

El concepto de capacidades nacionales puede ser definido como las competencias y los potenciales de desarrollo social, económico, político y ambiental que cada Estado posee. Las capacidades nacionales de los Estados, cuando son comparadas, se revelan siempre específicas y las referencias del presente comentario destacan siempre esas diferencias sociales, económicas, políticas y ambientales.

En relación con las capacidades nacionales, el entendimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay,<sup>1</sup> es que las capacidades de cada Estado deben ser colocadas y comprendidas como también pertenecientes a un escenario internacional frecuentemente desfavorable. En este sentido, los Estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) deben también trabajar para que cada país consiga por sí mismo, a través de desarrollo económico, social y cultural, garantizar la promoción de otras capacidades. La misma Corte, en la Opinión Consultiva<sup>2</sup> solicitada por la República de Colombia, cuando trata sobre transferencia de tecnología, aborda la idea de “capacidad” de cada Estado para alcanzar su desarrollo a partir de las decisiones contempladas en conferencias internacionales. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, resultado de la conferencia de las Naciones Unidas realizada en junio de 1972, y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, firmada al final de la conferencia de las Naciones Unidas en junio de 1992, presentan importantes consideraciones sobre el tema. La primera trata, en su artículo 20, de la importancia de la inversión en investigación científica para el desarrollo de soluciones para problemas relacionados con el medio ambiente. La segunda, por otro lado, aborda la necesidad de la cooperación internacional para que sea posible que cada Estado se desarrolle y produzca conocimientos científicos con miras a fortalecer la sostenibilidad.

1 Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, Sentencia de 24 de agosto de 2010, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 214.

2 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia. Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

En la Sentencia 22-18-IN/21,<sup>3</sup> la Corte Constitucional de Ecuador observa que una de las obligaciones del Estado ecuatoriano, según consta en la Constitución, es garantizar la calidad de vida de sus ciudadanos a través de la oferta de servicios públicos. En ese sentido, la Corte entiende que aun con el eventual retorno generado por las actividades desarrolladas por los habitantes de la región, los procedimientos deben ser sostenibles y no ser riesgosos para el medio ambiente. En el artículo de Castro-Buitrago y Calderón Valencia,<sup>4</sup> los autores discuten los desarrollos del artículo 9 del Acuerdo de Escazú, que trata sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en temas ambientales. La discusión aborda la posibilidad de que los Estados desarrollen o garanticen esos resguardos de acuerdo o no con sus capacidades nacionales. Los autores del artículo resaltan la necesidad de la consolidación de estándares internacionales a la hora de garantizar el cumplimiento de los derechos de protección de los defensores de los derechos humanos ambientales, ya que el tema no está presente de manera amplia y satisfactoria en las legislaciones nacionales.

A su vez, la investigación de Stec y Jendroska<sup>5</sup> resalta que la idea de implementación de acuerdos internacionales, como el Acuerdo de Escazú, según las capacidades nacionales, ocurre con base en el estándar establecido por la Cepal, que tiene en cuenta las diferencias económicas entre los países del continente. Los mismos autores argumentan que el Acuerdo de Escazú tiene proximidad con otros acuerdos internacionales de los cuales los Estados son signatarios, dando menos importancia a la división establecida entre países desarrollados y en desarrollo. Giupponi<sup>6</sup> observa que una serie de organizaciones intermediarán la aplicación del Regional Agreement on Environmental Access Rights (Raear), firmado por un alto volumen de países americanos en 2018. Mientras tanto, aun con estas medidas auxiliares, se deberán tener en cuenta las diferentes capacidades nacionales de los países del continente, lo que significa una diferencia en la velocidad de la implementación del Acuerdo. Finalmente, Zamora<sup>7</sup> argumenta que el Acuerdo de Escazú establece y define qué medidas los Estados pueden y deben poner en práctica a fin de garantizar su implementación. En su composición cuenta también con orientaciones sobre la cooperación regional y el fortalecimiento de capacidades nacionales conectadas a la implementación efectiva del Acuerdo.

De este modo se concluye que, en el Acuerdo de Escazú, la idea de capacidades nacionales trata sobre el potencial de implementación de determinadas disposiciones presentes en el Acuerdo.

3 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.

4 E. Castro-Buitrago y F. Calderón Valencia, "Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Principio 10 de Río 92", *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, n.º 11, 2018.

5 S. Stec y J. Jendroska, "The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings", *Journal of Environmental Law*, vol. 31, 2019, pp. 533-545.

6 B. Giupponi, "Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights", *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, vol. 28, issue 2, 2019.

7 I. Zamora, "El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental", *Mirada Legislativa*, n.º 173, 2019.

La noción “con arreglo a sus capacidades” trata sobre las especificaciones sociales, económicas, políticas y ambientales que cada Estado posee y que resultan en diferentes potenciales de implementación de las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

En sus consideraciones sobre el Caso del Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil,<sup>8</sup> la Corte IDH se refiere a la sentencia del Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras<sup>9</sup> para resaltar la obligación estatal de evitar violaciones de derechos humanos e investigarlas “con los medios a su alcance”, yendo en contra de la noción establecida de la expresión “con arreglo a sus capacidades”. Igualmente, en el Caso I.V. vs. Bolivia,<sup>10</sup> la Corte IDH argumentó que el Estado debe organizar todo el aparato jurídico-administrativo del poder público con el fin de evitar las violaciones de los derechos humanos. Si acontecen, el entendimiento de la Corte es que estas deben ser investigadas por el Estado con todos los medios que estén a su alcance.

En la mencionada Opinión Consultiva<sup>11</sup> solicitada por Colombia, la Corte IDH argumenta que cada Estado debe aplicar ampliamente, según sus capacidades nacionales, el criterio de prevención en relación con los temas relacionados con el medio ambiente. Sin embargo, reconoce que las capacidades nacionales de cada Estado parte son diferentes en el aspecto de desarrollo social y económico.

En el Caso La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas,<sup>12</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación resalta que Argentina es parte de la Convención Contra de la Desertificación,<sup>13</sup> por ello la Corte tiene la obligación de exigir de su gobierno acciones en el sentido de evitar, mitigar e invertir recursos en la lucha contra la desertificación, con arreglo a sus capacidades. Por su parte Gonzalo Cavallo,<sup>14</sup> al respecto del continente americano y el Acuerdo de Escazú, señala que este tratado internacional busca garantizar el desarrollo y la implementación de mecanismos de acceso a la información, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades y de la cooperación con otros Estados, con la finalidad de garantizar un medio ambiente sano.

Una vez más, Castro-Buitrago y Calderón Valencia<sup>15</sup> argumentan sobre la creación de un mecanismo que equilibre la legislación nacional de cada Estado parte y los dispositivos presentes en los acuerdos internacionales. Una de sus preocupaciones es la necesidad de legislaciones más fuertes, aun en Estados con normas más blandas sobre el tema. La idea de esos mecanismos es crear un estándar mínimo de garantías jurídicas

8 Corte IDH, Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros vs. Brasil, Sentencia de 5 de febrero de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 346.

9 Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentencia de 29 de julio de 1988, Fondo, Serie C, No. 4.

10 Corte IDH, Caso I.V. vs. Bolivia, Sentencia 25 de mayo de 2017, Serie C, No. 336.

11 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, cit.

12 Corte Suprema de Justicia de La Nación, La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas, CSJ 243/2014 (50-L) ICS1, 1º de diciembre de 2017.

13 Organización de las Naciones Unidas, Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación en Particular en África, 1996.

14 G. Cavallo, “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *Revista Ius et Praxis*, año 26, n.º 2, 2020.

15 Castro-Buitrago y F. Calderón Valencia, Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe, *op. cit.*

sin generar desmotivación para la creación de legislaciones que signifiquen mejoras, aumentando el alcance de sus capacidades. En su análisis, Cordella y Perucci<sup>16</sup> señalan que el Acuerdo de Escazú establece la obligación de los Estados de compartir información ambiental de manera regular, con arreglo a sus capacidades. Finalmente Chacón,<sup>17</sup> en un informe reciente de la Organización de las Naciones Unidas, reconoce algunos principios establecidos en los instrumentos internacionales dedicados a los derechos ambientales, entre ellos la idea de responsabilidades comunes, aunque diferenciadas, y la idea de capacidades relativas a cada Estado.

A modo de conclusión, la idea establecida cuando se cita “con arreglo a sus capacidades” busca reconocer las condiciones socioeconómicas específicas en las que cada Estado se encuentra. Pretende, también, proponer medidas que adecuen estas especificaciones locales a estándares internacionales establecidos.

### **2.1. Formar y capacitar autoridades y funcionarios públicos en derechos de acceso en asuntos ambientales**

La idea de capacitar autoridades y funcionarios públicos parece versar sobre la calificación técnica de autoridades estatales y funcionarios públicos en diversas materias, aunque mayoritariamente en los derechos de acceso a información referente al tema ambiental. En el Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile,<sup>18</sup> la Corte IDH recomendó la capacitación de oficiales de policía, de autoridades jurídicas y cualquier otro funcionario público respecto de las garantías jurídicas de los pueblos indígenas del país. A su vez, en el Informe 54/01,<sup>19</sup> la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) orienta al Estado brasileño a capacitar al cuerpo policial del país y los miembros del poder judicial en relación con la no tolerancia de la violencia doméstica. La misma Corte, en el caso Comunidad Nova Brasilia vs. Brasil,<sup>20</sup> también en recomendación al Estado, destaca la importancia de la capacitación de los policías sobre el trato a personas de grupos vulnerables.

En 2012, la Corte IDH, en el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, sentenció al Estado de Ecuador a implementar un curso de capacitación de los funcionarios públicos (policías y miembros del poder judicial) en relación con los derechos de los pueblos indígenas. La expectativa es que la formación de los cuadros del Estado garantice la no repetición de una serie de violaciones de derechos humanos. En el Caso Claude Reyes y otros vs. Chile,<sup>21</sup> la recomendación de la capacitación a órganos y auto-

16 E. C. Cordella y G. B. Perucci, “El derecho humano al medioambiente: nuevos avances en su comprensión en América Latina y el Caribe”, *Anuario de Derechos Humanos*, vol. 15, n.º 2, 2019.

17 M. Chacón, Los principios del Acuerdo de Escazú y la consagración de los principios de progresividad y no regresión (inédito).

18 Corte IDH, Norín Catrimán y otros (Dirigentes, miembros y activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile, Sentencia de 29 de mayo de 2014, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 279.

19 CIDH, Caso Maria da Penha Maia Fernandes, Brasil, 4 de abril de 2001, Relatoría n.º 54/01.

20 Corte IDH, Comunidad Nova Brasilia vs. Brasil, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 333.

21 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151.

ridades públicas está relacionada con los derechos de acceso a la información en manos del Estado, dado que agentes no capacitados no responden de manera calificada a las solicitudes de acceso. El Estado chileno debe, en consecuencia, capacitar a las autoridades públicas en el sentido de cumplir con las garantías legales de acceso a la información.

En el documento 56/09,<sup>22</sup> la CIDH destaca la creación de medidas o mecanismos de adecuación a las garantías jurídicas observadas en las convenciones internacionales, como la capacitación de los funcionarios estatales relacionados con el tema. A su vez, en la Sentencia C-644 de 2017,<sup>23</sup> la Corte Constitucional de Colombia indica que el artículo 21 del Decreto Ley 870 de 2017, que trata del control y de la participación de las poblaciones en servicios ambientales, además de la capacitación y formación ambiental de estas comunidades, es un desarrollo del artículo 79 de la Constitución. En ese sentido, la Corte observa que este artículo es un dispositivo para enseñar a los ciudadanos el respeto de otras comprensiones de desarrollo, impactando las propias decisiones políticas relativas al medio ambiente.

En un análisis hecho en 2020, Ordóñez<sup>24</sup> señala que la implementación del Acuerdo de Escazú en los Estado parte tiene diversos desafíos, como la capacitación de instituciones y funcionarios públicos en el tema de los derechos de acceso a la información, lo que significa también capacitar a estas organizaciones y personas en el tema de los derechos humanos. Al mismo tiempo, Gastón Colombo<sup>25</sup> trata del artículo 10 del Acuerdo de Escazú, que versa sobre el fortalecimiento de capacidades, como la capacitación de autoridades públicas, organizaciones estatales y los propios ciudadanos. Además, la capacitación de organizaciones del poder judicial e instituciones que trabajan con derechos humanos, la educación sobre derechos de acceso y la promoción de equipos adecuados son señalados como formas de garantizar la implementación del Acuerdo de Escazú. Finalmente, de acuerdo con Zamora, una de las obligaciones de los Estados parte del Acuerdo de Escazú es la capacitación y formación de agentes públicos en el tema de los derechos de acceso a la información ambiental.

Se concluye que, en el Acuerdo de Escazú, la capacitación de autoridades y funcionarios públicos se relaciona con la capacitación y calificación de cuadros estatales en el tema de los derechos de acceso a la información ambiental.

La idea de temas ambientales, para el caso de las referencias aquí presentadas, se vincula a la concepción de medio ambiente, territorio, recursos naturales y bienes colectivos. La noción de un medio ambiente sano, o temas ambientales relacionados con riesgos a la vida e integridad de las personas son comprendidos como fundamentales para el ejercicio de otros derechos humanos. El Estado colombiano define medio ambiente como

22 CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, 30 diciembre 2009.

23 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644-17.

24 S. Ordóñez, "Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú", *Estudios en Derecho a la Información*, n.º 9, 2020.

25 G. Colombo, "El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe", *Revista Catalana de Derecho Ambiental*, vol. 9, n.º 1, 2018.

“todo lo que rodea al ser humano y que se puede identificar como recursos naturales, físicos y biológicos, además de los elementos artificiales y sociales, así como la relación entre todos estos dominios”.

El Caso Comunidad Moiwana vs. Surinam,<sup>26</sup> juzgado por la Corte IDH, trata de los ataques realizados por las fuerzas armadas de Surinam, a fines de 1986, contra el pueblo indígena Moiwana. El ataque resultó en la dispersión de los Moiwana por todo el territorio de Surinam y hacia países vecinos. La Corte decidió reconocer las graves violaciones de derechos humanos y condenó al Estado de Surinam a diversas medidas reparatorias, como la devolución del territorio ancestral a los Moiwana. El juez Antônio Augusto Cançado Trindade, en el mismo caso,<sup>27</sup> resalta la íntima relación entre el acceso al territorio y el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la identidad cultural, la preservación de la familia y la libre circulación.

De la misma forma, la Corte IDH, en el ya citado caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay,<sup>28</sup> entiende que el Estado paraguayo violó los derechos de propiedad comunitaria, acceso a las garantías jurídicas y la protección judicial de los indígenas Xákmok Kásek localizados en la región norte del país, artículos 21.1, 8.1 y 25.1 de la CADH. La Corte destaca que el Estado paraguayo no solo no fue capaz de garantizar los referidos derechos, sino que impidió su realización. Ya en la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos,<sup>29</sup> proferida por la Corte IDH en 2017, la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos es señalada como indivisible, siendo la garantía de un medio ambiente sano una condición para el pleno disfrute de otras garantías jurídicas abarcadas por la noción de derechos humanos, como el derecho a la salud y a una vida de calidad.

El documento 56/09<sup>30</sup> contiene una definición de recursos naturales divididos entre renovables y no renovables. Ambos grupos de recursos naturales son importantes para el mantenimiento y la existencia de la biosfera, lo que garantiza la satisfacción de las necesidades o comodidades humanas. En el mismo documento,<sup>31</sup> la CIDH observa que una serie de garantías básicas, como el derecho a la vida, a la seguridad e integridad física tienen como premisa un medio ambiente protegido y de calidad. En la publicación *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes*,<sup>32</sup> la CIDH resalta que el derecho a un medio ambiente sano es una condición para el ejercicio de otros derechos de los pueblos afrodescendientes y poblaciones indígenas. Los Estados

26 Corte IDH, Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, Sentencia de 15 de junio de 2005, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 124.

27 *Idem*.

28 Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay, cit.

29 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, cit.

30 CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, cit.

31 *Idem*.

32 CIDH, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca), *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes. Estándares Interamericanos para la prevención, combate y erradicación de la discriminación racial estructural*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 109, 16 marzo de 2021.

deben considerar también el vínculo entre los cambios climáticos y los daños ambientales, siempre potencialmente más peligrosos para poblaciones vulnerables.

En el Caso Kapa y Otros vs. Polonia,<sup>33</sup> el Tribunal Europeo de Derechos Humanos destaca que aunque no haya explícitamente ninguna mención al derecho a un medio ambiente sano y protegido, la no garantía de ese valor resulta en la violación del artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos, que trata sobre el derecho al respeto por la vida privada y familiar. En el caso Hardy and Maile v. The United Kingdom,<sup>34</sup> el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) decide que la contaminación ambiental debe alcanzar un mínimo para que constituya una violación del artículo 8 de la Convención Europea de los Derechos Humanos. Este nivel depende del tema sobre el cual se está tratando, de las implicaciones físicas y mentales generadas para los ciudadanos y de las condiciones generales del medio ambiente. Otros casos, como Jugheli y Otros vs. Georgia,<sup>35</sup> Hatton y Otros vs. the United Kingdom,<sup>36</sup> Affaire Tatar v. Roumanie,<sup>37</sup> Giacomelli v. Italy<sup>38</sup> y Taskin y Otros vs. Turkey<sup>39</sup> van en la misma dirección.

En el Caso Kolyadenko y Otros vs. Rusia,<sup>40</sup> Rusia cuestiona la aplicación del artículo 2 de la Convención Europea de Derechos Humanos, que trata sobre el derecho a la vida, ya que parte de los solicitantes del proceso no estaban en sus residencias cuando ocurrió una inundación y otra parte no sufrió ningún daño a la vida o tuvo algún pariente vitalmente perjudicado debido al mismo incidente. El TEDH comprende, sin embargo, que el artículo 2 de la Convención Europea posee una obligación positiva de los Estados parte de proteger a los ciudadanos dentro de su jurisdicción. Adicionalmente, el Tribunal resalta que en relación con el artículo 2, aunque los solicitantes hayan sobrevivido a la muerte en situaciones ocurridas por la falta de acción positiva estatal, lo importante es la existencia de un real riesgo para la vida.

En el caso López Ostra v. Spain,<sup>41</sup> el TEDH señala que daños ambientales severos pueden afectar de forma negativa la vida familiar, privada y la vivienda de los ciudadanos, aunque no perjudiquen severamente la salud de las personas. El entendimiento del Tribunal, no obstante, es en el sentido de que existe una obligación positiva del Estado en resolver la controversia de manera razonable y como autoridad pública. En el Case of Denisov v. Ukraine,<sup>42</sup> el TEDH obra con base en la idea de severidad de un daño a partir de los conceptos del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos. En los casos ambientales, la severidad y la relación con el artículo 8 son examinadas a partir de impedimentos al pleno gozo del derecho a la vivienda, la privacidad y la vida familiar. Como la evaluación de la severidad depende de cada caso, la Corte comprende que cada

33 TEDH, Caso Kapa y Otros vs. Polonia, 14 de octubre de 2021.

34 TEDH, Caso Hardy and Maile vs. Reino Unido, 9 de julio de 2012.

35 TEDH, Caso Jugheli y Otros vs. Georgia, 13 de octubre de 2017.

36 TEDH, Case of Hatton and Others vs. the United Kingdom. June 8 2003.

37 TEDH, Caso Affaire Tatar vs. Rumania, 6 de julio de 2009.

38 TEDH, Case of Giacomelli v. Italy, March 26 2007.

39 TEDH, Caso Taskin y otros vs. Turquía, 30 de marzo de 2005.

40 TEDH, Caso Kolyadenko Otros vs. Russia, 9 de julio de 2012.

41 TEDH, Caso López Ostra vs. España, 9 de diciembre de 1994.

42 TEDH, Caso Denisov vs. Ucrania, 25 de septiembre de 2018.

uno debe ser pensando en términos de duración, intensidad, obstáculos para la realización de los derechos, efectos físicos y salud mental.

En la Resolución 52/2017, Medida Cautelar 120-16,<sup>43</sup> la CIDH indica la conexión entre la subsistencia de los seres humanos y un medio ambiente sano, y concluye que la destrucción ambiental puede afectar gravemente el acceso al agua potable y el ejercicio de otros derechos humanos básicos. En la Resolución 7/2020, Medida Cautelar 708-19,<sup>44</sup> la CIDH señala que los Estados nacionales tienen la obligación de reglamentar y fiscalizar periódicamente los proyectos dentro de su jurisdicción que potencialmente generen riesgos al medio ambiente. Se deben poner en práctica mecanismos interamericanos para la exigibilidad de derechos y el Estado debe prepararse para evitar que ocurran daños ambientales y para reparar los ya causados. Cuando el origen de los daños ambientales es desconocido, el Estado debe poner en práctica su mejor aparato científico y de investigación.

En el Caso 12.338,<sup>45</sup> la Corte IDH, al mismo tiempo que reconoce la importancia del desarrollo económico para los Estados americanos, destaca que las actividades económicas deben ser reglamentadas y acompañadas con el fin de evitar violaciones de los derechos humanos, especialmente en relación con las poblaciones vulnerables, como los pueblos indígenas, cuya relación con el medio ambiente es sustancial. En el Caso 12.354,<sup>46</sup> la Corte IDH señala que varios derechos humanos fundamentales, para ser realizados plenamente, necesitan de un medio ambiente sano. Existe por ello una conexión íntima entre el medio ambiente y el derecho a la vida, la seguridad y la integridad física. Finalmente, la Corte observa que los Estados deben adoptar medidas con el fin de prevenir impactos ambientales negativos en territorios indígenas, y tienen la obligación de controlar cualquier actividad ambiental ilegal dentro de su jurisdicción, ya que estos pueblos poseen una relación especial con sus tierras.

En el documento 56/09,<sup>47</sup> la CIDH hace el mismo énfasis en relación con la íntima y profunda conexión entre el ejercicio de derechos humanos básicos y la necesidad de un medio ambiente seguro. La Corte resalta que tanto la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre como la CADH tratan sobre la salud y el bienestar de los individuos, y para que ello se realice es fundamental la existencia de un medio ambiente sano. Otros tratados internacionales<sup>48</sup> de los que diversos Estados americanos son parte

43 CIDH, Resolución 52/2017, Medida cautelar No. 120-16, Pobladores de la Comunidad de Cuninico y otra respecto de Perú, 2 de diciembre de 2017.

44 CIDH, Resolución 7/2020, Medida Cautelar No. 708-19, Pobladores de las zonas aledañas al río Santiago respecto de México, 5 de febrero de 2020.

45 Corte IDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso de los 12 Clanes Saramaka (Caso 12.338) contra la República de Suriname, 23 de junio de 2006.

46 Corte IDH, Pueblos indígenas Kuna de Madungandí y Embera de Bayano (Caso 12.354) contra Panamá, noviembre de 2012.

47 CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, cit.

48 "Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Tratado de Cooperación Amazónica; la Carta Mundial de la Naturaleza; la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; y el Convenio sobre la Diversidad Biológica" (CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, p. 87).



destacan el vínculo entre el ejercicio de los derechos humanos y un medio ambiente seguro. Estas disposiciones son importantes para la “interpretación evolutiva” de los casos pensados por las convenciones y declaraciones sobre derechos humanos en América.

En este sentido, tanto la Corte IDH como la CIDH proponen una serie de obligaciones y mecanismos a los Estados parte en relación con el control y la evaluación de actividades que potencialmente pueden dañar al medio ambiente. En el caso específico de los pueblos indígenas, los derechos humanos básicos como la vida, la integridad y la propiedad están especialmente conectados al medio ambiente y al territorio. Los Estados tienen el deber de tomar acciones preventivas y positivas suficientes para impedir que ocurra la degradación ambiental. La CIDH impone a los Estados una serie de mecanismos de seguimiento de las concesiones de exploración para evitar daños ecológicos que afecten los territorios indígenas. Si ocurren daños ambientales en territorios indígenas, los Estados deben interrumpir las actividades y considerarlas ilegales, buscando establecer cuáles fueron los delitos y quiénes son los responsables. En el contexto de la implementación de proyectos, el Estado debe realizar o, si no, debe supervisar el desarrollo de estudios de impacto socioambiental para preservar, proteger y dar garantías jurídicas a los pueblos indígenas.

Una vez más, en el documento 56/09<sup>49</sup> la CIDH señala el vínculo entre el ejercicio de los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente sano. La degradación ambiental puede significar la dificultad de acceder a bienes naturales que son fundamentales para el pleno ejercicio de derechos humanos básicos. En ese sentido, la Comisión observa que los Estados deben adoptar mecanismos de combate ante los riesgos ambientales relacionados, entre otros aspectos, con la salud. La elaboración y ejecución de políticas públicas con la finalidad de reducir los residuos ambientales también debe ser ejecutada por los Estados. La Comisión resalta también la importancia de un aparato legislativo y administrativo estatal que sea capaz de evaluar los riesgos e impactos relacionados con proyectos antes de que estas actividades sean ejecutadas. Esta orientación se encuentra en los marcos legales de los tratados internacionales latinoamericanos y los Estados deben esforzarse para cumplirla. Finalmente, la Comisión recomienda medidas para fortalecer los procesos de regularización, estudio, evaluación y fiscalización de impactos ambientales resultantes de diversos proyectos.

En el documento 176<sup>50</sup> la CIDH, en relación con la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>51</sup> menciona que su artículo 19 garantiza el derecho de estos pueblos a un medio ambiente de calidad, condición indispensable para el pleno ejercicio de diferentes derechos humanos básicos. En este sentido, la Comisión destaca que cualquier proyecto relacionado con el medio ambiente, cuando suceda en tierras

49 CIDH, Redesca, *Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas afrodescendientes*, cit.

50 CIDH, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, 29 de septiembre de 2019.

51 OEA, Asamblea General, *Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, AG/RES. 2888 (XLVI-O/16), aprobada en la segunda sesión plenaria, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana, el 14 de junio de 2016.

indígenas, tiene gran potencial de causar daños ambientales. Estas actividades resultan también en la disminución de la calidad del agua, del aire, del suelo, de las florestas y de la fauna. Un desequilibrio socioambiental de esta magnitud tiene impactos en la supervivencia de los pueblos indígenas.

En su informe especial, la CIDH y la Redesca<sup>52</sup> destacan la íntima relación entre derechos humanos, desarrollo sostenible y medio ambiente. Por esos motivos, los Estados parte –y también las empresas– tienen la obligación de desarrollar mecanismos reguladores, de evaluación y seguimiento para que los derechos ambientales sean garantizados. La Comisión resalta la atención especial necesaria a los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y poblaciones rurales, cuya relación con el medio ambiente es importante, y cualquier impacto negativo puede significar en grandes daños sociales. Los Estados tienen la obligación de obedecer a los principios ambientales observados en los acuerdos internacionales americanos. En el documento sobre los derechos humanos en Brasil,<sup>53</sup> la CIDH, tratando sobre los grupos quilombolas, destaca que los impactos ambientales provenientes de los grandes proyectos, el deterioro de los servicios públicos, la ausencia de mecanismos jurídicos y administrativos efectivos significa que esta población no tenga garantizados sus derechos. En seguida, la Corte observa la fragilidad, en Brasil, de las instituciones responsables de las licencias ambientales, lo que impacta directamente en la vida de los pueblos indígenas. La falta de una estructura jurídico-administrativa, alerta la Comisión, puede significar que presiones de intereses privados se superpongan a los derechos garantizados por la legislación nacional e internacional.

En el informe 28,<sup>54</sup> la Redesca resalta la conexión entre la salud de las personas y la salud de los ecosistemas. En el caso de la pandemia del covid-19, las Naciones Unidas se pronunciaron sobre la relación entre el surgimiento del virus y la destrucción a nivel mundial del medio ambiente. La Comisión finaliza resaltando la necesidad de cambiar el modelo de desarrollo actual por uno más incluyente, sostenible y respetuoso con el ejercicio de los derechos humanos.

Mediante un comunicado de prensa,<sup>55</sup> la CIDH observa que los Estados deben regular y fiscalizar periódicamente las actividades con potenciales daños ambientales que se desarrollan en su jurisdicción. Los Estados, continúa la Comisión, deben obrar a partir del principio de precaución y siempre recordar que el derecho al medio ambiente es fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos básicos. Es el mismo sentido

52 CIDH, Redesca, *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, Relatoría Especial sobre Derechos Económicos Sociales Culturales y Ambientales (Redesca), OEA/Ser.L/V/II CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.

53 CIDH, *Situación de los derechos humanos en Brasil*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 9, 12 de febrero de 2021.

54 CIDH, Redesca, *Empresas y derechos humanos: estándares interamericanos*, cit.; CIDH, Redesca, *Trabajando por la indivisibilidad, interdependencia y protección efectivas de todos los derechos humanos para todas las personas en América. "La salud humana y del planeta enfrentan una crisis sin precedentes"*. IV Informe Anual de la Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (Redesca), OEA/SER.L/V/II. Doc. 28, 30 de marzo de 2021.

55 OEA, Comunicado de prensa, "Redesca saluda decisiones tomadas en la región para enfrentar el cambio climático", 17 de abril de 2018.

del comunicado de prensa sobre la protección del medio ambiente durante la pandemia de covid-19.<sup>56</sup>

En otro comunicado, esta vez del año 2021,<sup>57</sup> la CIDH resalta que la degradación ambiental resulta en degradación de la calidad de vida de las poblaciones. En ese sentido, la Redesca refuerza a los Estados la necesidad de fortalecer las políticas públicas ambientales para garantizar el mantenimiento de un medio ambiente sano. Ambas organizaciones terminan indicando la relación entre derechos ambientales y el goce de los demás derechos humanos.

En la Resolución 04621,<sup>58</sup> la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica observa que el artículo 50 de la Constitución garantiza que el Estado busque lo mejor para los ciudadanos del país, concluyendo los jueces que el derecho a un medio ambiente sano es una condición para el ejercicio de otros derechos básicos. La Corte resalta, también, que el derecho a la integridad humana presupone que los individuos son parte del medio ambiente, por lo que este derecho es realizado solo cuando se está dentro de un medio ambiente sano. El hecho de que la vida dependa del medio ambiente, resaltan los magistrados, significa que el Estado debe velar por que estas condiciones se mantengan en el tiempo. En la misma resolución, la Corte cita una sentencia de 2009 para argumentar cómo los problemas ambientales son complejos y resultan de un modelo de desarrollo económico muy específico. De esta forma, aunque los seres humanos tengan derecho a utilizar el medio ambiente, este uso debe ser positivo, es decir, es necesario que los seres humanos y los Estados ejerzan acciones en el sentido de protegerlo y preservarlo para que, en el futuro, y también en el presente, las personas sigan disfrutando de este derecho. La Corte finaliza observando que los límites de un derecho son, por lo menos, dos: cuando el derecho de alguien interfiere en el derecho de otro, y cuando el uso del derecho no es racional o útil, algo aplicado al caso de los derechos ambientales.

En la Resolución 6240,<sup>59</sup> la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica demarca que algunos derechos básicos poseen como condición de ejercicio otras garantías jurídicas, como es el caso del derecho a la vida, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, que lo declara inviolable. En este sentido, la Corte indica que el derecho a la vida y la obligación de los Estados de proteger las bellezas naturales se vinculan directamente a los derechos a la vida y a un medio ambiente sano. No hay duda, finalizan los magistrados, presentando varias sentencias que corroboran el argumento, de que los derechos a la salud y a la vida están condicionados al derecho a un medio ambiente protegido y en buenas condiciones.

56 OEA, Comunicado de prensa, "Las Américas: los gobiernos deben fortalecer, no debilitar, la protección del medio ambiente durante la pandemia de la COVID-19", 13 de agosto de 2020.

57 OEA, Comunicado de prensa, "En el Día de la Tierra, CIDH y Redesca saludan la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú y llaman a los Estados de la región a fortalecer sus políticas públicas ambientales frente a la emergencia climática", 22 de abril de 2021.

58 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 04621, 05 de abril de 2016.

59 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 6240, 26 de noviembre de 1993.

En el Caso 243/2014,<sup>60</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación establece una diferencia entre este caso y uno más antiguo. Los magistrados resaltan que en casos cuya pauta es el medio ambiente, no se trata de optar por la razón de una de las partes, ya que el tema se vuelve “policéntrico, multicausal, y eminentemente prospectivo”.<sup>61</sup> En ese sentido, en el caso en debate, la postura de los magistrados reconoce la existencia de intereses que, aunque no estén representados en el proceso, también son parte de la discusión, como algunos derechos que poseen como condición de ejercicio la garantía del derecho a un medio ambiente sano. La Corte Suprema de Justicia de la Nación resalta que, para la Constitución, el medio ambiente no existe solo para el uso y la modificación de las personas, no pudiendo ser considerado una propiedad de los seres humanos. Los Estados deben asumir sus obligaciones positivas de proteger el medio ambiente, según la premisa constitucional del artículo 41, que trata del derecho a un medio ambiente sano, que todos los ciudadanos poseen.

En el Caso *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*,<sup>62</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mencionando el antes citado Caso 243/2014,<sup>63</sup> señala cómo los magistrados miran el problema de otra forma, es decir, considerando otros intereses inherentes al caso que están más allá de las dos partes. La Corte finaliza concluyendo, de la misma forma que en el caso anterior, que el medio ambiente no existe para disfrute exclusivo de los seres humanos y no puede ser considerado una propiedad en el sentido clásico de la palabra. En el Caso *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)*,<sup>64</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación comprendió la cuestión ambiental como un bien colectivo, enfocando el análisis en las garantías de preservación ambiental sobre el futuro, ya que en la época del caso las violaciones al medio ambiente aún estaban sucediendo. La Corte resalta que el Estado debe buscar revertir los daños ambientales y, en los casos en que el daño es irreversible, debe realizar la debida reparación.

En la Resolución 20355,<sup>65</sup> la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica aborda la idea del daño significativo, indicando que cualquier implicación

60 Corte Suprema de Justicia de La Nación, *La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas*, cit.

61 “Las pretensiones que se esgrimen por la Provincia de La Pampa enfrentan a esta Corte a una controversia distinta a la disputa bipolar de asignación de derechos que fue objeto de la sentencia fallada en 1987. En efecto, el presente litigio es de carácter ambiental, policéntrico, multicausal, y eminentemente prospectivo”. (Corte Suprema de Justicia de La Nación, *La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas*, cit., p. 51.

62 Corte Suprema de Justicia de La Nación, *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad*, CSJ 140/2011 (47-B)/CS1, 4 de junio de 2019.

63 Corte Suprema de Justicia de La Nación, *La Pampa, Provincia c/Mendoza, Provincia s/uso de aguas*, cit.

64 Corte Suprema de Justicia de La Nación, *Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo)*, M. 1569. XL, 20 de junio de 2006.

65 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 20355, 07 de diciembre de 2018.

ambiental que hiera la integridad personal o la vida debe ser considerada como violación ambiental significativa. Cavallo<sup>66</sup> resalta el vínculo entre los derechos humanos y la protección ambiental y observa, mencionando la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, los derechos de información, participación pública y acceso a los mecanismos jurídico-administrativos del Estado. En el caso de daño ambiental, finaliza la Sala Constitucional, la reparación debe ser garantizada.

En su análisis, Emily Barrit<sup>67</sup> destaca que una de las ideas centrales del artículo 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo es la participación pública de los ciudadanos y grupos interesados en las decisiones ambientales, lo que garantiza un mejor trato de estos temas. A su vez, Soto y Costa<sup>68</sup> resaltan el modo como, para parte de la doctrina jurídica, el derecho ambiental se trata, en la realidad, de la gestión de los riesgos ambientales. En ese sentido, los mismos autores argumentan que el principio de la participación se debe conectar con los procesos y procedimientos de gestión de los riesgos ambientales. En la *Guía de participación ciudadana ambiental*, publicada en 2018,<sup>69</sup> el Estado colombiano define al medio ambiente como todo aquello que está en el entorno de los seres humanos y que puede ser identificado como recursos naturales, físicos y biológicos, además de elementos artificiales y sociales, así como la relación entre todos estos dominios.

De esta forma se concluye que, en el Acuerdo de Escazú, los temas ambientales significan medio ambiente y todo aquello que se relaciona con la importancia de un ambiente sano para ejercer otros derechos humanos.

## **2.2. Desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso**

La idea de programas de sensibilización, en el presente comentario, significa el desarrollo y la ejecución de mecanismos de estímulo y formación en derechos ambientales.

En la Resolución 12/85, Caso 7615,<sup>70</sup> que trata de las violaciones de derechos humanos contra el pueblo indígena Yanomami, la CIDH recomienda que los “programas educacionales”, de “protección médica” y de “integración” sean puestos en práctica teniendo en cuenta las percepciones yanomami sobre las actividades. En la implementación de los programas es fundamental el acompañamiento de equipos técnicos especializados, como científicos, médicos y antropólogos.

66 Cavallo, “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *op. cit.*

67 E. Barrit, *Global Values, Transnational Expression: From Aarhus to Escazú*, en V. Heyvaert y L.-A. Duvic-Paoli (eds.), *Research Handbook on Transnational Environmental Law*, Edward Elgar, 2019.

68 F. Soto Barrientos y E. Costa Cordella, “Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental”, *Revista Derecho del Estado*, vol. 44, 2019.

69 ANLA, *Guía de participación ciudadana ambiental*, Bogotá, ANLA, 2018.

70 CIDH, Resoluciones relativas a casos individuales, Capítulo III, Resolución 12/85, Caso 7615 (Brasil), 5 de marzo de 1985.

Cavallo,<sup>71</sup> en el Preámbulo del Acuerdo de París, destaca la presencia de la idea de formación, educación, sensibilización y participación pública en el tema de los derechos humanos. Sucesivamente, Ipenza (2018)<sup>72</sup> señala la necesidad de desarrollar mecanismos que permitan mejorar el desempeño de la justicia ambiental en el Perú, como la publicación de los principios y las garantías jurídicas ambientales, las actividades de capacitación de funcionarios del Estado y de los ciudadanos de manera general.

Borile y Calgaro<sup>73</sup> señalan que entre los varios deberes de los Estados existe la obligación de promover la concientización en temas ambientales y garantizar la participación pública en esta materia. A su vez, Cruz apunta que, aunque no haya recursos para desarrollar un programa de divulgación del Acuerdo de Escazú, se están realizando diferentes esfuerzos por parte de la sociedad civil con esta finalidad, como eventos nacionales y webinars (eventos en línea). Finalmente Pérez,<sup>74</sup> citando a la abogada Lina Muñoz Ávila, quien participó en la construcción del Acuerdo de Escazú, resalta que una de las tareas que debe ser realizada es la divulgación del Acuerdo entre todos los públicos, ya que este no es un asunto solo de ambientalistas. De esa forma, hay que capacitar a los ciudadanos, realizar eventos y tratar el tema de forma escrita.

Se concluye que, en el contexto del Acuerdo de Escazú, la expresión “programas de concientización” significa mecanismos desarrollados para despertar la conciencia de funcionarios, autoridades y el público en general en derechos ambientales.

El concepto de capacidades en derecho ambiental significa el fortalecimiento de las competencias y potencias de desarrollo, formación y promoción de los derechos ambientales entre agentes e instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y el propio público.

Almagro *et al.*<sup>75</sup> sugieren la capacitación de autoridades y funcionarios públicos en derecho ambiental. Sería importante desarrollar y fortalecer programas de capacitación en derecho ambiental, destinar recursos y equipos para las organizaciones competentes en la materia, con especial atención a los grupos vulnerables y, finalmente, reconocer a las organizaciones que colaboran en el fortalecimiento de los derechos de acceso. A su vez, Colombo<sup>76</sup> presenta los temas relacionados con el fortalecimiento de las capacidades jurídicas del Estado. Se destaca el enfoque dado, en el artículo 10 del Acuerdo de Escazú, al fortalecimiento de las capacidades en derechos ambientales relacionadas con los funcionarios estatales (judicial, administrativo), las organizaciones de derechos

71 Cavallo, “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *op. cit.*

72 C. Ipenza Peralta, *Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú*, Lumen (14 - I), 2018.

73 G. O. Borile y C. Calgaro, “Delineando a democracia ambiental: apontamentos sobre a participação popular e o acordo de Escazú”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, vol. 9, n.º 2, 2018.

74 K. Pérez, “Los mecanismos de participación en materia ambiental y la importancia de Escazú”, *Website Crudo Transparente*, 2020.

75 L. Almagro, R. L. Lorenzetti y P. Lorenzetti, *Justicia y derecho ambiental en las Américas*, OEA, Secretaría General, OEA/Ser.D/XV.25, 2021.

76 Colombo, “El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, *cit.*

humanos, la promoción de la educación y el mejoramiento en los equipos de las instituciones competentes.

Se concluye que la idea de capacidades en derecho ambiental significa, en el Acuerdo de Escazú, el desarrollo y fortalecimiento de mecanismos de promoción de los derechos ambientales.

La expresión funcionarios judiciales y administrativos, a partir de las referencias presentadas, engloba a los funcionarios del poder judicial y de la administración pública, cuya actuación concreta el propio Estado. El sentido de la expresión es empleado en las referencias destacando la obligación de estos actores de actuar según la ley.

Al abordar las violaciones de derechos humanos cometidas contra el pueblo indígena Yanomami,<sup>77</sup> la CIDH consideró el hecho aún más grave debido a que las acciones fueron realizadas por agentes del poder público que, justamente, deberían evitarlas.

A su vez, en el Informe 40/04, Caso 12.053,<sup>78</sup> la CIDH recomienda, además de reconocer el territorio tradicional del pueblo Maya, el cuidado para que los agentes estatales, mientras ese territorio no esté reglamentado, no actúen de forma que pueda afectar las garantías jurídicas reservadas a ese pueblo. En ese sentido, en el Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua,<sup>79</sup> la Corte IDH, al evaluar las supuestas violaciones de derechos humanos de Nicaragua en relación con el territorio y las garantías jurídicas del pueblo Mayagna, presenta la misma<sup>80</sup> recomendación a este Estado. En el caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil,<sup>81</sup> la Corte tiene dos observaciones. En primer lugar, cabe a las autoridades estatales garantizar la ocurrencia del procedimiento judicial. Sin embargo, la Corte observa lo que llama de “ausencia de impulso procesal” por parte del Estado, ya que para esa época no había avances en el caso Xucuru.

En el Caso Budayeva and Others v. Russia,<sup>82</sup> el TEDH destaca que, al evaluar una posible violación de derechos por parte de un Estado, en el caso de derechos ambientales, se deben considerar las obligaciones positivas y las omisiones de los Estados en relación con la legislación nacional. En el Caso *Affaire Tatar v. Roumanie*,<sup>83</sup> el TEDH observa que, además de las leyes rumanas de protección ambiental, este Estado es parte de una serie de acuerdos internacionales que refuerzan y avanzan en el tema de la legislación de protección ambiental. En ese sentido, el Tribunal considera que el Estado rumano no cumplió debidamente su obligación de evaluar de manera eficaz los riesgos de un

77 CIDH, Resoluciones relativas a casos individuales, Capítulo III, Resolución 12/85.

78 CIDH, Informe 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, 12 de octubre de 2004.

79 Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, Sentencia 31 de agosto de 2001, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 79.

80 “Abstenha-se de realizar, até que seja realizada essa delimitação, demarcação e titulação, atos que possam levar a que os agentes do próprio Estado, ou terceiros que atuem com sua aquiescência ou sua tolerância, prejudiquem a existência, o valor, o uso ou o gozo dos bens localizados na zona geográfica onde habitam e realizam suas atividades os membros da Comunidade” (*ibid.*, p. 79).

81 Corte IDH, Caso del Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, Sentencia de 5 de febrero de 2018, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 346.

82 TEDH, Caso Budayeva y otras vs. Rusia, 20 de marzo de 2008.

83 TEDH, Caso *Affaire Tatar vs. Roumanie*, cit.

proyecto con posibles impactos ambientales negativos y, en consecuencia, no garantizó la protección de los derechos de su población, entre los que están la garantía de los derechos a la vida y al medio ambiente sano. En el Caso *Öneryıldiz v. Turkey*,<sup>84</sup> el TEDH reanuda las orientaciones de la Corte en otros casos y recupera, especialmente, la orientación del Estado –central, regional y localmente– de asumir las competencias y responsabilidades relacionadas con el medio ambiente.

En el Caso *Demir and Bayakara v. Turkey*,<sup>85</sup> el TEDH destaca que otro juicio en la misma Corte tuvo como base la jurisprudencia relativa al artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el tema ambiental. La Corte observa que esta lectura del artículo 8 se dio a partir de las bases de la Convención de Aarhus de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre Acceso a la Información y Participación del Público en la Tomada de Decisiones y Acceso a la Justicia en Temas Ambientales, de la que el Estado turco no es parte.

A su vez, en el Caso *Otgon v. The Republic of Moldova*,<sup>86</sup> el TEDH señala que es responsabilidad de los Estados la reparación por cualquier violación de la Convención Europea de Derechos Humanos. Cuando es constatada la violación, el Estado debe reconocer y adoptar medidas para una justa reparación. En el Caso *Giacomelli v. Italy*,<sup>87</sup> el TEDH evalúa inicialmente que los Estados poseen amplio margen para apreciar las controversias ocurridas dentro de su jurisdicción. De igual forma, los tribunales nacionales están mejor posicionados que las cortes internacionales para evaluar y proponer medidas en contextos específicos. Aun así, el TEDH entendió que en el presente caso el Estado italiano inicialmente no cumplió con la legislación nacional ambiental, y posteriormente no cumplió con las garantías de reparación. La recomendación de realizar estudios a fin de evaluar los potenciales impactos negativos de actividades ambientales no fue cumplida.

En el Caso *Affaire Lemke v. Turquie*,<sup>88</sup> el TEDH destaca que la buena administración de justicia es una de las garantías del Estado de derecho y, cuando un Estado no cumple con esta, las garantías que los individuos tienen en las diferentes etapas de una acción judicial pierden valor y sentido.

En la Resolución 04621,<sup>89</sup> la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica resalta la obligación de los denominados entes públicos, incluyendo a los municipios, de garantizar un medio ambiente de calidad en cada parcela del territorio en que el ente es responsable, según la legislación nacional del país. En ese sentido, el Estado es responsable por realizar acciones que le competen con el fin de evitar daños o violaciones. En la Sentencia T-154 de 2013,<sup>90</sup> la Corte Constitucional de Colombia, al tratar del problema de la ineficiencia del Estado en temas ambientales, hace una distinción entre, de un

84 TEDH, Case of *Öneryıldiz v. Turkey*, November 30 2004.

85 TEDH, Case of *Demir and Bayakara v. Turkey*, November 12 2008.

86 TEDH, Case of *Otgon v. The Republic of Moldova*, January 25 2017.

87 TEDH, Case of *Giacomelli v. Italy*, March 26 2007.

88 TEDH, Case of *Affaire Lemke v. Turquie*, September 02 2007.

89 Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, Sala Constitucional, Resolución 04621, 05 de abril de 2016.

90 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-154 de 2013.



lado, el error de juicio o la falta de cuidado y, de otro, la omisión o falta de acciones necesarias a la hora de tratar daños ambientales, a pesar del registro de informaciones previas sobre el tema. La Corte concluye que el conocimiento de la situación obligaba al Estado a tomar medidas positivas para proteger a los ciudadanos, lo que no se llevó a cabo.

En la Sentencia 21-13-IS/19,<sup>91</sup> la Corte Constitucional del Ecuador entiende que, ante cualquier riesgo o amenaza al ejercicio de los derechos fundamentales por daño ambiental, corresponde al Estado tomar medidas para evitar esas situaciones. Para concluir, la Corte observa que si el accionante sufre alguna violación de sus derechos por causa de temas ambientales, esa persona tiene la garantía de acceder a la justicia y comenzar las acciones que considere adecuadas. En la sentencia La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas,<sup>92</sup> la Corte Suprema de Justicia de La Nación deja constancia de su posición como decisión de orden en el sentido de que el Estado promueve una instancia de trabajo que reúna a los estados argentinos con el gobierno federal para crear un plan a fin de resolver los problemas ambientales planteados por el estado de La Pampa.

En la sentencia SU-111 de 2020,<sup>93</sup> la Corte Constitucional de Colombia se pronunció en relación con la violencia contra agentes de la justicia y defensores de los derechos humanos. La Corte también emitió una opinión sobre la educación y sensibilización acerca de las garantías jurídicas y de derechos humanos relacionadas con la violencia contra defensores, a fin de evitar que esta sea perpetrada por agentes del Estado. En su artículo, Ordóñez<sup>94</sup> señala que la implementación de los derechos de acceso a la información ambiental promovida por el Acuerdo de Escazú trae una serie de desafíos para actores de la esfera pública, como agentes del Estado, del sector privado y operadores de la ley. Los desafíos estarían relacionados con respeto de las garantías constitucionales y de tratados internacionales. El acceso a la información, según el autor, no solo permite compartir datos ambientales, sino también evaluarlos. El saber la manera como los agentes estatales están actuando es importante para aplicar el principio de transparencia y permite la reducción de costos. Finalmente, Ordóñez resalta que la participación se puede realizar a través de la iniciativa de cualquier agente público o por intermedio de funcionarios del Estado, que al divulgar la información posibilitan que los agentes públicos tomen conocimiento.

En la presentación de *Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú*, Ipenza<sup>95</sup> destaca que uno de los desafíos de la implementación es el avance en la definición de todos los agentes responsables por la protección del medio ambiente, es decir, lo que cabe a cada parte.

91 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 21-13-IS/19.

92 Corte Suprema de Justicia de La Nación, La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas. CSJ 243/2014 (50-L) ICS1, cit.

93 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU-111 de 2020.

94 Ordóñez, "Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú", *op. cit.*

95 Ipenza Peralta, *Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú*, *op. cit.*

Se concluye que por funcionarios judiciales y administrativos, en el Acuerdo de Escazú, se entienden los funcionarios estatales que se relacionan de modo directo con la implementación y garantía del Acuerdo.

A partir de la definición de Ipenza,<sup>96</sup> la idea de instituciones nacionales de derechos humanos puede ser calificada como “grupos (y personas) que [...] actúan en el sentido de proteger los derechos humanos relacionados al medio ambiente”. Estas personas y grupos poseen trayectorias y modos de acción distintos, y muchas veces no saben que lo que están haciendo se llama “defensa de los derechos humanos ambientales”.

En el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,<sup>97</sup> al tratar de la obligación de consulta, participación y garantía de los derechos jurídicos de los pueblos indígenas, la Corte IDH resalta la necesidad del Estado de organizar a las instituciones y los organismos para que actúen en conformidad con las legislaciones sobre el tema.

Una vez más, Ipenza<sup>98</sup> señala que individuos “defensores de los derechos humanos ambientales” son personas y grupos que, de forma personal o profesional, actúan en el sentido de proteger los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. Stec y Jendroska<sup>99</sup> señalan que el artículo 9 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo protege a las personas y grupos que promueven y defienden los derechos humanos ambientales. Esta es una definición común en diferentes instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Según los autores, esta no es la mejor definición, ya que no garantiza la protección a todos los defensores de los derechos humanos ambientales. Los autores concluyen destacando que personas y grupos defensores de la tierra y del medio ambiente pueden ser considerados defensores de los derechos humanos ya que contribuyen a la calidad del medio ambiente. Muchas veces, sin embargo, estas personas y grupos no se reconocen como tales.

Portillo *et al.*<sup>100</sup> destacan que el artículo 9 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo obliga a los Estados a proteger a las personas y organizaciones que vigilan y defienden los derechos humanos ambientales. El autor señala que este elemento es innovador para este tratado pero, al mismo tiempo, muestra la preocupación con la violencia recurrente contra personas y grupos relacionados con la defensa de los derechos humanos ambientales.

Chacón<sup>101</sup> apunta que el Acuerdo de Escazú desarrolla de manera progresista los tres diferentes tipos de derecho de acceso: a la información, a la participación y a la justicia, además de ser el primer acuerdo a nivel internacional que reconoce y determina que

96 *Idem.*

97 Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Sentencia de 27 de junio de 2012, Fondo y Reparaciones, Serie C, No. 245.

98 Ipenza Peralta, *Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú*, *op. cit.*

99 S. Stec y J. Jendroska, “The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings”, *Journal of Environmental Law*, vol. 31, 2019, pp. 533-545.

100 C. Portillo y R. N. Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, n.º 2, 2020.

101 M. Chacón, “El Acuerdo de Escazú”, *Boletín informativo n.º 9 de CIDCE*, noviembre, 2018.

los Estados parte tomen acciones de defensa de los derechos de las personas y grupos defensores de los derechos humanos. A su vez, en el webinar, Cruz<sup>102</sup> resalta que el Acuerdo de Escazú desarrolla mecanismos para garantizar el derecho de los defensores de los derechos humanos ambientales, es decir, la protección jurídica de ataques realizados por la sociedad civil, empresas o el mismo Estado.

### **2.3. Dotar a las instituciones y los organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados**

La idea de instituciones y organismos competentes se refiere a las instituciones y los organismos del Estado creados para regular, administrar y fiscalizar determinada actividad o proyecto, sea público o privado.

La Corte IDH, al tratar sobre instituciones y organismos competentes, se refiere a las organizaciones creadas y administradas por los propios pueblos indígenas, como en el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,<sup>103</sup> y no a instituciones y organismos del Estado o de la sociedad civil. Citando el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Corte resalta la recomendación de que los gobiernos consulten a los pueblos interesados en diferentes temas a partir de sus propias organizaciones representativas.

En la Sentencia 22-18-IN/21,<sup>104</sup> la Corte Constitucional del Ecuador observa que el Estado, a través de instituciones y órganos competentes, tiene la responsabilidad de respetar, proteger y garantizar el derecho a la naturaleza. Los magistrados anotan, finalmente, que otros derechos, como de ecosistemas específicos o demás elementos naturales, también pueden ser objeto de garantías jurídicas específicas. La misma Corte, en la Sentencia 32-17-IN/21,<sup>105</sup> indica que proyectos y actividades que impactan el medio ambiente no son necesariamente incompatibles con la protección ambiental y la legislación interesada, y ello en razón de los estudios, las evaluaciones y las decisiones que buscan garantizar los derechos de la naturaleza. En este sentido, son las autoridades responsables las que deben vigilar la protección del medio ambiente supervisando y exigiendo la ejecución de las garantías constitucionales y legislativas, además de anticipar al máximo posible eventuales efectos dañinos al medio ambiente originados por el incumplimiento de las normas establecidas.

Acosta<sup>106</sup> argumenta que los Estados nacionales, además de la administración interna de los países, deben desarrollar mecanismos con el objetivo de promover la implementación de políticas y normativas ambientales. Stec y Jendroska<sup>107</sup> muestran

102 T. Cruz, "Hacia la ratificación del Acuerdo Regional del Principio 10", *Reviva el webinar*, 2018.

103 Corte IDH, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit.

104 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.

105 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 32-17-IN/21.

106 G. Acosta, "Los objetivos del Acuerdo de París de cambio climático: necesidad de una transición justa hacia la adaptación", *Revista Electrónica del Departamento de Derecho Económico y Empresarial*, año II, n.º 3, 2019.

107 Stec y Jendroska, "The Escazú Agreement and the regional approach to Rio Principle 10: Process, innovation, and shortcomings", *op. cit.*

cómo la idea de autoridad competente o autoridad pública aparecen en el Acuerdo de Escazú. El término autoridad competente aparece de manera más frecuente, mientras que autoridad pública se hace presente pocas veces, sin una definición concreta. El término autoridad pública, observan los autores, deja a cargo de la legislación de cada país las especificaciones de quiénes serían las autoridades públicas con acceso a la información ambiental. De lo anterior se concluye que la idea de instituciones y organismos competentes, en el Acuerdo de Escazú, significa instituciones y organismos conectados con la producción y divulgación del acceso a la información ambiental.

La expresión equipamiento y recursos adecuados, a partir del modo cómo aparece en las referencias, puede ser calificada como la idea de que los Estados deben promover y destinar equipamiento, materiales y recursos –económicos, jurídicos, políticos– para garantizar la realización de garantías jurídicas.

En el caso del Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil, la Corte IDH resalta que los pueblos indígenas tienen el derecho a una justicia cuyos procedimientos sean efectivos y den resultado. En seguida, la Corte enfatiza que cualquier persona tiene derecho a “recursos jurídicos efectivos”, es decir, recursos que de veras garanticen el cumplimiento de las normas jurídicas. Asimismo, en el Caso Claude Reyes y Otros vs. Chile,<sup>108</sup> la Corte argumenta que la falta de recursos efectivos para impedir la continuidad de una violación de derechos humanos constituye, en sí misma, una violación. El Estado debe, por lo tanto, garantizar la efectividad del procedimiento jurídico. En el mismo proceso, la Corte IDH, al tratar de los derechos de acceso a la información jurídica, indica la importancia de medidas específicas a fin de garantizar este derecho, como legislaciones o iniciativas de otro orden. En la sentencia del Caso Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua,<sup>109</sup> los magistrados de la Corte entienden que la Comunidad Mayagna, al no tener garantizado su derecho al territorio, padeció también de un daño inmaterial, que debe ser reparado. La reparación sugerida por la Corte trata sobre la inversión de USD 50.000 en equipamiento de interés colectivo a los indígenas Mayagna.

En Opinión Consultiva OC-23/2017,<sup>110</sup> la Corte IDH observa que los Estados deben valerse de todas las medidas necesarias para evitar violaciones de derechos humanos dentro y fuera de su territorio. En la Sentencia 22-18-IN/21,<sup>111</sup> la Corte Constitucional de Ecuador entiende que equipos y recursos adecuados pueden considerarse infraestructura pública, es decir, construcciones o estructuras que prestan servicios públicos a los ciudadanos. La idea de ofrecer servicios públicos es un precepto constitucional y está directamente vinculada al buen vivir de los ciudadanos y al pleno ejercicio de los derechos más básicos. Sin embargo, observa la Corte, no toda obra pública tiene como objetivo satisfacer una demanda pública. En el caso en cuestión, la construcción de una obra sin esa finalidad en medio de un manglar podría constituirse como una violación de la protección a ese ecosistema. Sería diferente, por ejemplo, si hubiese planificación para la construcción de

108 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, cit.

109 Corte IDH, Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua, cit.

110 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, cit.

111 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.

una escuela o una torre de electricidad, por el carácter colectivo de estos proyectos, con el objetivo de garantizar derechos constitucionales.

Cavallo<sup>112</sup> cita el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, que trata de la participación de los pueblos interesados. En este artículo consta la obligación estatal de ofrecer los recursos y los medios para el desarrollo de asociaciones y organizaciones de los pueblos a los que se refiere el Convenio.

De este modo, se concluye que “equipos y recursos adecuados” tratan de la obligación estatal de promover, a través de obras e inversiones, la realización de una serie de garantías jurídicas.

#### **2.4. Promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles de educación**

La idea de promover la educación y la capacitación, en el contexto del Acuerdo de Escazú, hace referencia a la obligación de los Estados de fomentar la temática de educación ambiental para sus poblaciones. De esta forma, la capacitación de los agentes públicos en asuntos relacionados con el medio ambiente y al acceso a la información ambiental se vuelve fundamental.

En el Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,<sup>113</sup> la Corte IDH sentenció al Estado ecuatoriano a pagar una indemnización que debería ser invertida en proyectos educativos, culturales y en otros intereses colectivos. En seguida, la Corte sugiere que Ecuador desarrolla proyectos educativos sobre derechos humanos para los miembros del Estado, como fuerzas policiales, miembros de la Rama Judicial y otros sectores que poseen relación directa con los pueblos indígenas.

En el documento 56/09,<sup>114</sup> la CIDH resalta la relación entre la falta de acceso a la tierra y el trabajo análogo a la esclavitud cuyas víctimas son los indígenas del Chaco boliviano. Para combatir esa situación, el Estado boliviano debe, además de poner fin a las formas modernas de esclavitud practicadas en el país, garantizar la demarcación de los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y el desarrollo de otras medidas relacionadas con la promoción de la salud, vivienda, educación y la capacitación técnica-laboral.

En la Sentencia C-048 de 2018,<sup>115</sup> la Corte Constitucional de Colombia indica que los Estados deben promover la educación y formación en el tema de los cambios climáticos. En el artículo 67 de la Constitución colombiana, que trata de la educación, la Corte reconoce que la educación sobre la protección al medio ambiente está incluida en la concepción general de educación. En seguida, la Corte destaca en el texto del Convenio sobre

112 Cavallo, “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *op. cit.*

113 Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, *cit.*

114 CIDH, *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales*, *cit.*

115 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-048/18.

diversidad biológica suscrito en Río de Janeiro la idea de que la educación y la formación de una persona acontecen a lo largo de toda la vida y de diferentes maneras, y que la educación ambiental debe estar incluida en ese aprendizaje. Ya en la Sentencia C-431 de 2000,<sup>116</sup> la misma Corte, aunque reconoce que un medio ambiente sano es un derecho de todas las personas, es responsabilidad del Estado proteger la diversidad natural, cuidar la riqueza natural de la nación y, entre otras obligaciones, fomentar la educación ambiental.

En el Caso 243/2014,<sup>117</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación observa que una orientación general para los Estados es la de desarrollar y ejecutar amplios proyectos para proteger el agua potable para las futuras generaciones. Una de las estrategias enumeradas por la Corte que rige esos proyectos es la capacitación del público sobre el uso consciente y eficiente del agua. En el Caso M1569,<sup>118</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación observa que, según el artículo 14 de la Política Ambiental Nacional, la educación ambiental es un mecanismo básico y fundamental para formar y despertar la conciencia ambiental en los ciudadanos. Esta actitud llevaría a prácticas ambientales más equilibradas, sostenibles y que eleven la calidad de vida de los habitantes de un país.

En la Sentencia SU-111 de 2020,<sup>119</sup> la Corte Constitucional de Colombia destaca la importancia de la educación y sensibilización de los agentes del Estado en los temas de derechos humanos ambientales y las violencias recurrentes sufridas por actores y grupos que promueven y defienden los derechos humanos.

En su texto, Silveira y Silva<sup>120</sup> argumentan que es fundamental que los medios de comunicación trabajen en el sentido de no contribuir al deterioro ambiental. Es más, los medios de comunicación deben promover información de carácter educativo relacionada con el tema del medio ambiente. En el artículo “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”,<sup>121</sup> los autores hacen una serie de reconocimientos relacionados con el acceso a la información ambiental, como la idea de que la participación de los ciudadanos está directamente vinculada a la capacidad de acceso a los datos y la información ambiental, la capacitación en este tema y, finalmente, un ambiente propicio. Ordóñez<sup>122</sup> observa que en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo se señala la obligación de los Estados de fomentar y facilitar la educación, la sensibilización y la participación de los ciudadanos en temas

116 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-431/00.

117 Corte Suprema de Justicia de La Nación, La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas. CSJ 243/2014 (50-L) ICS1, cit.

118 Corte Suprema de Justicia de La Nación, Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del río Matanza-Riachuelo), M. 1569, XL, 20 de junio de 2006.-

119 Corte Constitucional República de Colombia, Sentencia SU111 de 2020.

120 M. Silveira y T. Silva, “O direito de acesso à informação ambiental correta e imparcial como pressuposto do direito de participação popular consciente”, *Brazilian Journal of Development*, vol. 6, n.º 7, 2020, pp. 50019-50038.

121 S. Cappelli, R. Born y H. Ribeiro Goes, “O Acordo de Escazú e os direitos de acesso em temas ambientais: o potencial do acordo para o direito ambiental brasileiro”, *Revista de Derecho Ambiental*, año 23, n.º 91, 2018, p. 133.

122 Ordóñez, “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*

de derechos ambientales. La producción de datos y la garantía de acceso a los resultados, así como su publicación, es una de las maneras de hacerlo. Está todavía la defensa de que las decisiones sean tomadas después de una evaluación de la información, a fin de que se garantice su sostenibilidad.

Finalmente, en su presentación sobre los retos que implica la implementación del Acuerdo de Escazú, Ipenza<sup>123</sup> destaca la obligación de los Estados parte del Acuerdo de Escazú de facilitar y promover la sensibilización ambiental y la participación de los ciudadanos a través del intercambio de información ambiental.

Se concluye, por lo tanto, que en el Acuerdo de Escazú la expresión “promover la educación y la capacitación” se relaciona con la idea de la educación –de diversas formas, por distintos medios– en el tema ambiental. La educación y la capacitación se destinan a los ciudadanos de manera general, pero con especial atención a los agentes estatales.

La expresión sensibilización en temas ambientales trata sobre el desarrollo y la promoción de mecanismos, políticas públicas y otras acciones estatales con el objetivo de despertar la relevancia del tema ambiental para los ciudadanos de un país. La misma participación relacionada con los derechos ambientales promueve la sensibilización en temas ambientales.

En el curso de Derecho Ambiental promovido por la Universidad de Buenos Aires,<sup>124</sup> la idea de conciencia ambiental aparece de diferentes formas. En primer lugar, como la superación del modelo de desarrollo llamado “moderno”, que poco se preocupa por los problemas ambientales. La concientización sobre temas ambientales llevaría a un modo de vida equilibrado entre las sociedades y su naturaleza. En seguida, la misma obra enumera una serie de prácticas que se constituyen como mecanismos eficaces en la aplicación de las normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente, además de la divulgación de buenas prácticas ambientales, entre otras, que llevarían a una mayor conciencia ambiental de la población. Finalmente, tratando de la posibilidad de creación de conciencia ambiental, el autor trata sobre la necesidad de enfrentar la cultura dominante y sus paradigmas, ya que son estos los que nos alejan del desarrollo crítico de una conciencia ambiental.

En el Libro Final de Resoluciones,<sup>125</sup> el Cuarto Modelo de la Asamblea General de la OEA para Estudiantes del Hemisferio (MOEA)<sup>126</sup> destaca el importante papel de los Estados en la consolidación de la conciencia ambiental y recomienda que esta sea trabajada a partir del sistema educacional y del Ministerio de Educación. La resolución destaca también la importancia del uso de medios de transporte alternativos.

En la Sentencia C-644 de 2017,<sup>127</sup> la Corte Constitucional de Colombia hace una serie de consideraciones sobre el tema ambiental presente en la Constitución y legislación

123 C. Ipenza Peralta, *Retos de implementar el Acuerdo de Escazú en los Gobiernos de América Latina y el Caribe*, 12 diapositivas, 2018.

124 J. D. Casal, *Ambiente y Derecho. Reflexiones sobre la aplicación del derecho ambiental* (tesina, Curso derecho ambiental), Universidad de Buenos Aires, Argentina, 2011.

125 Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit.

126 [http://www.oas.org/es/sga/moea/universidades/moea\\_el\\_salvador/documentos/libro\\_final\\_de\\_resoluciones-rev-may27.pdf](http://www.oas.org/es/sga/moea/universidades/moea_el_salvador/documentos/libro_final_de_resoluciones-rev-may27.pdf).

127 Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-644 de 2017.

del país. La idea de participación ciudadana, considera la Corte, es un desarrollo constitucional, y, en ese sentido, está la participación como un principio guía para que las poblaciones interesadas se informen respecto de cualquier tipo de acciones que les afecten. Esta información es de especial importancia y se aproxima mucho de la sensibilización sobre temas ambientales. La capacitación y educación ambiental, finalizan los magistrados, son también desarrollos del artículo constitucional 79, que trata del derecho a un medio ambiente de calidad.

En el Caso 243/2014,<sup>128</sup> la Corte Suprema de Justicia de la Nación entiende que el principio de la participación de poblaciones afectadas por proyectos o actividades ambientales se constituye en una forma de sensibilización sobre temas ambientales. Así, Silveira y Silva<sup>129</sup> destacan cómo la información y la participación en temas ambientales son también formas de crear sensibilización ambiental. En su artículo, Ortuño<sup>130</sup> trata de la vertiente jurídica que comprende que la transparencia en los procesos y la educación ambiental se relacionan con la garantía de acceso a la justicia. Asimismo, la utilización de mecanismos de intercambio de información es fundamental para garantizar el derecho ambiental a todos los ciudadanos. El autor concluye destacando algunos principios que componen el artículo 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Existe la obligación de los Estados de fomentar y desarrollar la sensibilización y la educación ambiental entre los funcionarios públicos y entre los ciudadanos, condición fundamental para que los derechos de acceso sean garantizados. Finalmente, Zamora<sup>131</sup> argumenta que el Acuerdo de Escazú se constituye en un instrumento de cooperación regional que permite, entre otras medidas, el desarrollo de programas de educación y capacitación en el tema de los derechos ambientales.

Es posible concluir que, en el Acuerdo de Escazú, la idea de sensibilización sobre temas ambientales engloba las acciones de diferentes tipos direccionadas a resaltar la relevancia del tema ambiental para la vida de los ciudadanos.

Los módulos educativos básicos se definen como una estrategia para formar personas en determinado asunto a través de la separación o división del contenido en partes.

En el Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,<sup>132</sup> la Corte IDH determinó que Ecuador debe implementar, en un plazo razonable, programas y módulos de formación continua sobre derechos humanos y derechos indígenas dirigidos a los agentes estatales que tratan directamente con estos pueblos.

En el Acuerdo de Escazú, la idea de módulos educativos básicos se vincula con la formación continua de estudiantes del país en el tema ambiental.

128 Corte Suprema de Justicia de La Nación, La Pampa, Provincia de c/Mendoza, Provincia de s/uso de aguas. CSJ 243/2014 (50-L) ICS1, cit.

129 Silveira y Silva, "O direito de acesso à informação ambiental correta e imparcial como pressuposto do direito de participação popular consciente", *op. cit.*

130 E. Ortuño, "Coordenadas y desarrollos internacionales del acceso a la justicia en asuntos ambientales", *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n.º 42, 2019.

131 Zamora, "El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental", *op. cit.*

132 Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit.



## 2.5. Contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario

La idea de medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad trata sobre el desarrollo y la garantía de acciones estatales con miras a personas o grupos que por diferentes razones tengan accesos diferenciados a los mecanismos de justicia. Según Pompeu y Araujo,<sup>133</sup> “el término personas o grupos en situación de vulnerabilidad es entendido como personas y grupos que tienen dificultad en disfrutar completamente de los derechos garantizados debido a condición siempre históricas y locales”.

Al tratar del derecho de igualdad en el acceso a la ley, la CIDH, en el Caso 12.053,<sup>134</sup> Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice), distinguió una aplicación de justicia de forma igualitaria para todas las personas en los distintos grados de acceso a la justicia debido a su pertenencia a grupos vulnerables. En ese sentido, la Corte argumentó que el Estado debe adoptar medidas que posibiliten el acceso de grupos vulnerables a los aparatos jurídicos. En la Opinión Consultiva OC-23/2017,<sup>135</sup> la Corte IDH destacó el mayor impacto de las violaciones de los derechos humanos y ambientales en las poblaciones en situación de vulnerabilidad, como pueblos indígenas, comunidades tradicionales, mujeres y niños. A su vez, el TEDH, en el caso Hudorovic and Others v. Slovenia,<sup>136</sup> particularmente sobre la población gitana, resalta la necesidad de mecanismos diferentes para abordar la vulnerabilidad en que se encuentra este grupo. La Corte recuerda que tratar los grupos vulnerables de forma desigual en relación con el resto de la población, desde que sea para corregir esta desigualdad, no es una violación de la Convención Europea de Derechos Humanos. Al contrario, si el Estado percibe la vulnerabilidad y no toma acciones especiales para resolverla, ahí sí se configura una violación de la Convención.

En la publicación 176,<sup>137</sup> la CIDH destaca que los pueblos indígenas son más vulnerables a daños ambientales, ya que tienen una conexión sustancial, religiosa, cosmológica y económica con los territorios donde viven. Los daños ambientales en estos territorios pueden comprometer seriamente su modo de vida tradicional. En un comunicado de prensa,<sup>138</sup> la CIDH y la Redesca resaltan que, en contextos de pandemia, las poblaciones en situación de vulnerabilidad están más expuestas a los efectos dañinos, debido a las desigualdades sociales y de recursos ya existentes.

133 G. V. M. Pompeu y L. M. S. C. Araujo, “Dignidade humana e combate ao racismo ambiental: acordo regional de Escazú e Programa E-Carroceiros, em Fortaleza, Ceará”, *Joaçaba*, vol. 21, n.º 1, 2020, pp. 169-190.

134 CIDH, Informe 40/04, Caso 12.053, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice, cit.

135 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, cit.

136 TEDH, Case of Hudorovic and Others vs. Slovenia, September 07 2020.

137 CIDH, *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, OAS/Ser.L/V/II. Doc. 176, cit.

138 OEA, Comunicado de Prensa, “En el Día de la Tierra, CIDH y Redesca saludan la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú y llaman a los Estados de la región a fortalecer sus políticas públicas ambientales frente a la emergencia climática”, cit.

En la Sentencia 22-18-IN/21,<sup>139</sup> la Corte Constitucional del Ecuador llama la atención sobre las “circunstancias que viven los sujetos”, es decir, temas específicos que necesitan ser considerados y superados. Cuando se trata del derecho al agua potable y la vivienda, por ejemplo, los magistrados resaltan la importancia de la atención urgente a personas que tienen necesidades especiales y mujeres embarazadas, condiciones que afectan provisoria o permanentemente el buen vivir. En estos casos, el Estado debe intervenir y hacer valer las garantías constitucionales.

Cavallo<sup>140</sup> argumenta que el derecho a la participación ambiental debe garantizar una especial atención a los grupos en situación de vulnerabilidad o desaventajados. El autor resalta que en diferentes instrumentos internacionales está la recomendación para que la legislación interna de los Estados considere los grupos en situación de vulnerabilidad al momento de garantizar la justicia. En este sentido, el Comité de Expertos en Administración Pública de la ONU recomienda que, para crear sociedades sostenibles, la administración pública y el poder judicial deben obrar a partir del principio de que “nadie se queda atrás”, reforzando la inclusión de grupos más pobres, en situación de vulnerabilidad u objeto de discriminación. El Estado debe aplicar mecanismos jurídicos que garanticen el acceso de esos grupos a la justicia. Tognoli<sup>141</sup> escribe que no es raro que la población brasileña no sepa sobre los impactos o daños ambientales ocurridos en el país, especialmente aquellos que afectan de manera directa diferentes poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Concluyen que esta vulnerabilidad lleva a que estos grupos posean menos información y acceso a los mecanismos de justicia.

Castro y Calderón<sup>142</sup> notan que una de las excepciones en el Acuerdo de Escazú, que garantiza el acceso gratuito a la información, aunque haya costos adicionales por parte del Estado (costos de reproducción y envío), es el caso de los grupos vulnerables. Sucesivamente, Ordóñez<sup>143</sup> indica que una de las acciones afirmativas contenidas en el Acuerdo de Escazú es la garantía especial de derechos básicos a las poblaciones y grupos en situación de vulnerabilidad. El Acuerdo entiende que estos grupos viven circunstancias históricas particulares que dificultan el pleno acceso y ejercicio de los derechos. Los Estados signatarios del Acuerdo de Escazú se comprometen a garantizar que estos grupos participen de las decisiones ambientales. En este mismo sentido se encuentran las obras de Stec y Jendroska y Portillo y Vertua.<sup>144</sup>

139 Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia 22-18-IN/21.

140 Cavallo, “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”, *op. cit.*

141 J. Tognoli, “Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)”, *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2018.

142 Castro-Buitrago y Calderón Valencia, “Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Principio 10 de Río 92”, *op. cit.*

143 Ordóñez, “Los nuevos derechos de acceso en materia ambiental: el caso del Acuerdo de Escazú”, *op. cit.*

144 Portillo y Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *op. cit.*

Por su parte, Pompeu y Araujo<sup>145</sup> indican que el concepto de personas o grupos en situación de vulnerabilidad es entendido como personas y grupos que tienen dificultad en disfrutar integralmente de los derechos garantizados a causa de condiciones históricas particulares. Una vez más, Zamora<sup>146</sup> argumenta que el Acuerdo de Escazú establece para los Estados parte el desarrollo de rutinas de asistencia y acompañamiento a grupos que están en situación de vulnerabilidad. El objetivo de estas medidas específicas es hacer la solicitud y la comprensión de la información más accesible. Para el caso de México, el autor resalta que la característica multicultural del país deberá ser tenida en cuenta, así como las diferentes condiciones que resultan en desigualdad de acceso a recursos naturales y espacios deliberativos. Finalmente, en el texto del Acuerdo de Escazú,<sup>147</sup> el autor cita la prerrogativa que obliga a los Estados parte a garantizar la protección de los defensores de los derechos humanos y los tres niveles de acceso a los grupos vulnerables.

De esta forma se concluye que el Acuerdo de Escazú reconoce que, en el contexto de América Latina, hay personas y grupos que necesitan una atención especial en términos de justicia y acceso, siendo necesario el desarrollo de mecanismos jurídico-administrativos capaces de atender esta demanda específica.

La idea de interpretación o traducción a idiomas distintos al oficial trata sobre el contexto multicultural latinoamericano, en que diferentes Estados tienen más de una lengua oficial o idiomas ampliamente utilizados, y que no son reconocidos por el Estado. De ahí surge la necesidad de que los Estados se esfuercen para que esta diferencia no se convierta en una barrera.

En su artículo, Barrios<sup>148</sup> señala cómo la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo incorpora una serie de principios relacionados con la información ambiental. Como ejemplos, se pueden citar la importancia de la divulgación de información en las diferentes lenguas habladas en cada contexto nacional, así como la elaboración de los datos en formatos comprensibles para grupos específicos. A su vez, Colombo<sup>149</sup> comenta una disposición en el Acuerdo de Escazú que trata sobre los idiomas oficiales en los que el Acuerdo está disponible: inglés y castellano. Colombo indica que el portugués, aunque sea utilizado en un país grande como Brasil, no es uno de los idiomas oficiales de la ONU, y por ello el Acuerdo de Escazú no tiene versión oficial en portugués.

En su presentación, Ipenza<sup>150</sup> resalta que traducir o presentar el Acuerdo de Escazú a grupos que tienen diferentes características sociales es lo mínimo que se debe hacer, y

145 Pompeu y Araujo, "Dignidade humana e combate ao racismo ambiental: acordo regional de Escazú e Programa E-Carroceiros, em Fortaleza, Ceará", *op. cit.*, pp. 169-190.

146 Zamora, "El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental", *op. cit.*

147 M. Chacón, *Los principios del Acuerdo de Escazú y la consagración de los principios de progresividad y no regresión* (inédito).

148 D. Barrios, "El Acuerdo de Escazú como el instrumento normativo más importante para los defensores de Derechos Humanos Ambientales en el Perú y América Latina", *Revista de Derecho de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno*, vol. 5, n.º 1, 2021.

149 Colombo, "El Acuerdo Escazú: la implementación del Principio 10 de Río en América Latina y el Caribe", *op. cit.*

150 Ipenza Peralta, *Retos de implementar el Acuerdo de Escazú en los Gobiernos de América Latina y el Caribe*, *op. cit.*

no lo máximo. Por ello, se concluye que en el Acuerdo de Escazú la idea de interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial trata sobre la atención especial que los Estados deben tener dada la gran variedad lingüística existente en América Latina. Es más, los Estados deben organizarse para que la diferencia no se convierta en un obstáculo de acceso a las garantías jurídicas.

## **2.6. Reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso**

En el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador,<sup>151</sup> la importancia de la publicidad de los derechos de acceso a la información jurídica es destacada por la Corte IDH. La Corte no encontró menciones a los derechos de acceso en textos oficiales ni indicios de medidas específicas del Estado ecuatoriano para que los principios de derecho de acceso fuesen de hecho puestos en práctica.

Las asociaciones de formación en derecho de acceso, a partir de las referencias, pueden ser descritas como los esfuerzos del Estado, a partir de instrumentos nacionales, de implementar la creación de organismos relacionados con los derechos de acceso, haciendo que el público en general o los funcionarios del Estado entren en contacto con este tema y, por último, ponerlo en práctica.

En la Opinión Consultiva OC-23/2017,<sup>152</sup> la Corte IDH argumenta que para garantizar el derecho de acceso es necesario también asegurarse del acceso a los recursos judiciales conducidos según el debido proceso legal.

En su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión,<sup>153</sup> la CIDH sugiere, a partir de casos empíricos comparados, que la implementación de las leyes relacionadas con los derechos de acceso se cumple cuando se crea un órgano propio destinado a aplicar la legislación y hacer frente a las controversias entre el derecho de acceso a los datos estatales y el propio interés del Estado en proteger esta información. Cavallo<sup>154</sup> indica que para que el desarrollo sostenible sea alcanzable, los Estados necesitan garantizar la institucionalización de la participación y colaboración de la sociedad civil. Para que ello se aplique es necesario la realización de acciones con el objetivo de incluir grupos marginados en el acceso a la información y en la tomada de decisiones.

A su vez, Ávila y Amaya<sup>155</sup> notan que los derechos ambientales ganan fuerza cuando son reconocidos por instrumentos legales como las constituciones nacionales, ya que

151 Corte IDH, Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, cit.

152 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, cit.

153 CIDH, RELE, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública. Compilación de informes temáticos contenidos en los Informes Anuales 2013 y 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 14/16, 2016.

154 Cavallo, "El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental", *op. cit.*

155 L. M. Ávila y M. A. L. Amaya, "La democracia ambiental y el Acuerdo de Escazú en Colombia a partir de la Constitución Ecológica de 1991", *Revista Derecho del Estado*, n°. 50, 2021.

de esta forma los Estados desarrollan acciones concretas con el objetivo de implementar esos derechos en los países. Finalmente, Ortuño<sup>156</sup> resalta que una de las estrategias para garantizar la participación pública en los Estados es la realización de actividades para ciudadanos y funcionarios estatales en el tema del derecho de acceso. Con ello, se pretende dotar a las personas de capacidades para evaluar y participar de la implementación de los derechos de acceso y justicia.

En el Acuerdo de Escazú, la expresión “asociaciones de formación en Derecho de acceso” trata sobre los esfuerzos y las prácticas de los Estados, a partir de las legislaciones nacionales, de implementar de hecho el derecho de acceso.

El concepto de organizaciones de formación en derecho de acceso se vincula especialmente con la formación y capacitación de los funcionarios del Estado –organizaciones, instituciones, ministerios, etc.– en el tema de este derecho.

Al tratar sobre las organizaciones de formación en derechos de acceso, la CIDH<sup>157</sup> indica diferentes medidas necesarias para la correcta aplicación de las garantías de acceso a la información. Inicialmente, estas serían: la producción de un proyecto de implementación de acceso a información pública; la elección de normas y prácticas destinadas a la correcta gestión de datos; la capacitación de funcionarios públicos en los temas relacionados con los derechos de acceso; la creación y difusión de campañas publicitarias que informen a la población sobre los derechos de acceso. En el informe especial,<sup>158</sup> al tratar de la forma correcta de implementar las políticas de acceso a la información, la CIDH resalta la importancia de la formación y capacitación de los funcionarios, órganos y autoridades públicas de forma general, para que estos agentes estatales puedan ofrecer correctamente información pública a los ciudadanos. El Estado debe estar capacitado para ofrecer esta información que es de derecho.

Por su parte Bello y Parola<sup>159</sup> comentan sobre el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, que tiene como una de sus funciones mejorar la capacitación en derechos de acceso a información ambiental. Así también, Ipenza<sup>160</sup> destaca que el Acuerdo de Escazú guía a los Estados a desarrollar uno o más órganos o instituciones imparciales con la finalidad de promover, con transparencia, el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de la legislación y, finalmente, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información ambiental.

156 Ortuño, “Coordenadas y desarrollos internacionales del acceso a la justicia en asuntos ambientales”, *op. cit.*

157 CIDH, RELE, *Los órganos de supervisión del derecho de acceso a la información pública. Compilación de informes temáticos contenidos en los Informes Anuales 2013 y 2014 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II. CIDH/RELE/INF. 14/16, 2016.

158 *Ibid.*, OEA/Ser.L/V/II.CIDH/RELE/INF. 1/09, 30 de diciembre de 2009.

159 E. Bello y G. Parola, “Os direitos de acessos em matéria ambiental e sua efetividade: o meio ambiente digital no futuro acordo regional sobre o Princípio 10”, *Joaçaba*, vol. 18, n.º 3, 2017, pp. 617-636.

160 Ipenza Peralta, *Un nuevo acuerdo regional para América Latina y el Caribe sobre el principio 10 de Río - Acuerdo de Escazú*, *op. cit.*

La idea de organizaciones de formación en derecho de acceso, en el Acuerdo de Escazú, trata sobre las organizaciones que forman al público de alguna manera en el tema de este derecho.

## **2.7. Fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental**

El significado del término “capacidades para recopilar, mantener y evaluar información” trata sobre la obligación de los Estados, a partir de las diferentes referencias abajo presentadas, de producir, divulgar y disponer la evaluación de información ambiental.

En la Opinión Consultiva OC-23/2017,<sup>161</sup> la Corte IDH resalta la obligación de los Estados parte de respetar y garantizar el acceso a información relacionadas con posibles impactos ambientales. Esta obligación se relaciona a las llamadas “obligaciones de procedimiento”, la creación de recursos orientados a la producción y el acceso a información. En situaciones en que el daño ambiental ya ocurrió, la Corte observa que los Estados deben producir información sobre lo ocurrido y la evaluación de riesgo de nuevos daños, como medida de mitigación. Al notificar, los Estados parte deben presentar información que la Corte definió como “pertinente”.

En más de una publicación, la CIDH<sup>162</sup> resalta la obligación de los Estados parte en producir y divulgar periódicamente información sobre los diferentes temas ambientales. Esta obligación de los Estados implica la adopción de una serie de dispositivos, incluso en los grandes proyectos transnacionales, que garanticen el acceso a información ambiental relacionada con la extracción mineral y la industria de hidrocarbonatos.

Guerra y Parola<sup>163</sup> señalan que tanto la Convención de Aarhus como el Acuerdo de Escazú fijan que los Estados deben recolectar y compartir información ambiental. Un ciudadano ambientalmente informado tiene más participación en asuntos ambientales que uno desinformado, remarcan las teorías jurídicas de la participación. La información ambiental puede ser de diferentes tipos: información relativa a emergencias, impactos negativos, información sobre residuos, leyes y políticas y estrategias del Estado.

Para Ortuno,<sup>164</sup> el acceso a la información es uno de los pilares de la democracia ambiental. Los Estados tienen la obligación de producir y diseminar los datos y garantizar la participación del público en las discusiones y toma de decisiones. El derecho a recibir indemnización en casos de daño ambiental está vinculado a otro aspecto fundamental como es el derecho de acceso a la justicia en temas ambientales.

161 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/2017, cit.

162 CIDH, *Guía para el acceso a la información ambiental en contextos de industrias extractivas y de minería e hidrocarburos*, 28 de septiembre de 2021.

163 S. Guerra y G. Parola, “Implementing Principle 10 of the 1992 Rio Declaration: A comparative study of the Aarhus Convention 1998 and the Escazú Agreement 2018”, *Revista Jurídica*, vol. 2, n°. 55, 2019.

164 Ortuno, “Coordenadas y desarrollos internacionales del acceso a la justicia en asuntos ambientales”, *op. cit.*

Tognoli<sup>165</sup> resalta que los Estados partes en el Acuerdo de Escazú asumieron el compromiso de mantener actualizados y en pleno funcionamiento sus mecanismos para la producción e intercambio de información ambiental. Además, los Estados se comprometen a realizar la entrega de dicha información a las organizaciones de la sociedad civil, como ONG y OSC. De acuerdo con Portillo y Vertua,<sup>166</sup> aunque la Ley argentina 25831 reglamentó el acceso a la información ambiental, existe como antecedente una Resolución (459/98) de 1998 que establece la creación del Sistema de Información Ambiental Nacional (SIAN). El Sistema es responsable de la producción y circulación de información ambiental con la finalidad de informar a los órganos del Estado responsables por los temas ambientales, instituciones no gubernamentales y los ciudadanos argentinos de forma general.

Para Zamora,<sup>167</sup> el Acuerdo de Escazú es también una herramienta de cooperación regional que ayuda en la implementación de las disposiciones del Acuerdo, entre ellas la obligación de los Estados de producir, mantener y evaluar la información ambiental. Asimismo, Chacón<sup>168</sup> distingue entre aquello que cabe a la sociedad civil en la implementación del Acuerdo de Escazú y lo que es responsabilidad del Estado, es decir, la producción e intercambio de información ambiental, de forma regular y accesible.

Chacón<sup>169</sup> concluye que entre otras obligaciones asumidas por los Estados parte del Acuerdo de Escazú está la de supervisar la forma como se está dando cumplimiento a los derechos ambientales y la de producir y contar con información detallada sobre el tema.

De esta forma, el sentido de la expresión “capacidades para recopilar, mantener y evaluar información” trata sobre la obligación del Estado de producir, divulgar y gerenciar la información ambiental a fin de posibilitar la evaluación por parte de los ciudadanos y la participación en temas ambientales.

### 3. CONCLUSIONES

El artículo 10 del Acuerdo de Escazú tiene como finalidad el fortalecimiento de capacidades relacionadas con los derechos ambientales. Para ello, estipula acciones en el sentido de ampliar la divulgación y el aprendizaje del tema de los derechos ambientales, señalando la necesidad de formación y capacitación de los agentes estatales en el tema. A esta formación contribuye, también, la transparencia y divulgación de datos sobre el medio ambiente, especialmente para que la sociedad civil pueda participar de las discusiones y pueda evaluar la posibilidad de daños y cambios en sus rutinas diarias –especialmente las

165 J. Tognoli, “Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)”, *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2018.

166 Portillo y Vertua, “De la trilogía información, medio ambiente y justicia. Perspectivas”, *op. cit.*

167 Zamora, “El Acuerdo de Escazú, una herramienta para la democracia ambiental”, *op. cit.*

168 M. Chacón, “El Acuerdo de Escazú”, *Boletín informativo n.º 9 de CIDCE*, noviembre, 2018.

169 Chacón, *Los principios del Acuerdo de Escazú y la consagración de los principios de progresividad y no regresión* (inédito), cit.

poblaciones más vulnerables y aquellas cuya relación con el ambiente que las rodea solo traspasa los límites físicos-.

También reconoce la importancia de las asociaciones y organizaciones en la formación y sensibilización del acceso a los derechos. Así, el fortalecimiento de capacidades facilita la recolección, el mantenimiento y la evolución de la información ambiental, además reconoce la importancia de las asociaciones y organizaciones para la formación y sensibilización en el acceso a los derechos. Finalmente, el desarrollo de capacidades facilita la recopilación, el mantenimiento y la evolución de la información ambiental.

Es de suma importancia que el tema ambiental sea tratado con responsabilidad y transparencia por los Estados partes del Acuerdo, especialmente por su relación intrínseca con los derechos humanos y la necesidad de garantizar condiciones saludables para las generaciones futuras. La participación de la sociedad en los debates públicos sobre medio ambiente es una demanda creciente, que está ganando terreno en las últimas décadas. El tema se vuelve más importante cuando pensamos en América Latina y cómo la región sentirá -y, de alguna forma, ya siente- los efectos del cambio climático, y las consecuencias de la falta de acceso a la justicia ambiental.



## ARTÍCULO 11. COOPERACIÓN

1. Las Partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar el presente Acuerdo de manera efectiva.
2. Las Partes prestarán especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe.
3. A efectos de la aplicación del párrafo 2 del presente artículo, las Partes promoverán actividades y mecanismos tales como:
  - a) diálogos, talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, educación y observatorios;
  - b) desarrollo, intercambio e implementación de materiales y programas educativos, formativos y de sensibilización;
  - c) intercambio de experiencias sobre códigos voluntarios de conducta, guías, buenas prácticas y estándares; y
  - d) comités, consejos y plataformas de actores multisectoriales para abordar prioridades y actividades de cooperación.
4. Las Partes alentarán el establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia en la implementación del presente Acuerdo.
5. Las Partes reconocen que se debe promover la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente.

## BIBLIOGRAFÍA

### Documentos adoptados en el seno de organizaciones internacionales

- Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*, LC/PUB.2018/8/-\*, adoptado el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).
- Cepal, Anexo B. Contenidos de San José para el Instrumento regional. Primera parte, s.f. [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos\\_de\\_san\\_jose.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf).
- Cepal, Documento Preliminar del Instrumento Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mayo de 2015, LC/L.3987. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Santiago (COP1). Declaración Política (22-00358), 20 a 22 de abril de 2022. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00358\\_cop-ez.1\\_declaracion\\_politica.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00358_cop-ez.1_declaracion_politica.pdf).
- Cepal, Texto compilado por la Mesa Directiva, que incluye las propuestas de texto de los países relativas al Preámbulo y los artículos 1 a 10 del Documento Preliminar del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en Amé-

- rica Latina y el Caribe, LC/L.4059/Rev.1, 3 de diciembre de 2015. Segunda versión. [https://negociacionp10.cepal.org/docs/C1501303Texto\\_Compilado\\_2\\_ESP.pdf](https://negociacionp10.cepal.org/docs/C1501303Texto_Compilado_2_ESP.pdf).
- Gobierno de Ecuador, *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022*, 2.ª ed., 2020. <https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2019/10/Plan-de-Accio%CC%81n-de-Gobierno-Abierto-Ecuador-2019-2022-VReprogrmado-F-espan%CC%83ol.pdf?x32399>.
- International Court of Justice (ICJ), *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, ICJ, 2018. <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/153/153-20181001-JUD-01-00-EN.pdf>.
- ONU, Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/69/L85, 2015.
- ONU, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, UN Doc A/CONF.39/27, 1155 UNTS 331, 23 de mayo de 1969.
- ONU, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), FCCC/INFORMAL/84\*, 1992. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.
- ONU, Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>.
- ONU, Carta de las Naciones Unidas, Cap. IX sobre Cooperación Internacional Económica y Social, arts. 55 y 56, 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-9>.
- ONU, Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el 3-14 de junio de 1992. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.
- ONU, Declaración y Plan de Acción de Estocolmo, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>.
- ONU, *El futuro que queremos*. Documento final adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), el 20-22 de junio de 2012. A/Conf.2016/L.1\*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>.
- ONU, Grupo de trabajo sobre empresas y derechos humanos. <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-business>.
- ONU, *La COVID-19 y los derechos humanos: en esto estamos todos juntos*, 20-06344 (S), 2020.
- ONU, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos*, 2011.
- Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo sobre los efectos del cambio climático en los derechos humanos y el papel de los defensores del medio ambiente al respecto, 2021. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0245\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0245_ES.html).
- Red de Empoderamiento Jurídico, ONG FIMA, Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), *Guía de capacitación para defensores y defensoras ambientales sobre el Acuerdo de Escazú*, Namati, 2022. <https://namati.org/resources/guia-capacitacion-defensoras-es-acuerdo-escazu-2022/>.
- UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021 (UNCTAD/LDC/2021)*, 2022.
- Unicef, *Escazú para jóvenes*, 2020. <https://www.unicef.org/lac/media/18766/file/acuerdo-escazu-para-jovenes.pdf>.
- Unión Panamericana, Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 1940. <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/BELLEZAS%20ESCENICAS.pdf>.

## Referencias académicas

- Agudelo, J. *Fundamento ético de la cooperación internacional como política pública mundial*, Barranquilla, Universidad del Norte, Colombia, 2021.
- Agudelo, J., *Ethical Basis of International Cooperation as a Global Public Policy*, Barranquilla, Universidad del Norte, 2021. <https://orcid.org/0000-0002-0396-6666>.
- Ayala, C. y J. Pérez, *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, México, Instituto Mora, 2012, pp. 12-18.
- Barragán, D., V. Torres y C. de Miguel, “Desafíos en el marco del Acuerdo de Escazú: gestión de la información sobre biodiversidad en países megadiversos”, Serie Seminarios y Conferencias, 97, LC/TS.2022/20, Santiago, Cepal, 2022.

- Bautista, J. et al., *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2018.
- Becker, A., *The Escazú Agreement. Its Effect on Latin America's Economy and Trade Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, 2022.
- Bofill, P., "Aumento de la ambición en la adaptación al cambio climático en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos*, LC/TS.2022/7, Santiago, Cepal, 2022.
- Chiani, A., *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.
- Limón, M., *Los Derechos de Acceso a la Información, la Participación y la Justicia en Materia Ambiental. El Acuerdo de Escazú. Un Análisis Comparativo con el Convenio de Aarhus y sus implicaciones para México*, México, 2020, pp. 148-152.
- Lucatello, S., "La Cooperación Internacional y medio ambiente: tendencias y desafíos para Latinoamérica", *Revista Internacional sobre Cooperación y Desarrollo*, vol 1, n.º 2, 2014.
- Muñoz, L., "La cooperación para la democracia ambiental entre los países de América Latina y el Caribe", en M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (ed.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2020, pp. 280-287.
- Oviedo, E. (coord.), *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, LC/TS.2021/121, Santiago, Cepal, 2021.
- Prieur, M., G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2020.
- Samaniego, J. L. et al., "Panorama de las actualizaciones de las contribuciones determinadas a nivel nacional de cara a la COP 26", *Documentos de Proyectos*, LC/TS.2021/190, Santiago, Cepal, 2022.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	366
<b>2. La cooperación internacional ambiental</b> .....	367
2.1. La cooperación internacional en el Acuerdo de Escazú .....	372
<b>3. El artículo 11</b> .....	374
3.1. Las partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar el presente Acuerdo de manera efectiva .....	374
3.2. Las partes prestarán especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe .....	375
3.3. A efectos de la aplicación del párrafo 2 del presente artículo, las Partes promoverán actividades y mecanismos tales como: .....	378
3.4. Las Partes alentarán el establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia en la implementación del presente Acuerdo .....	382
3.5. Las partes reconocen que se debe promover la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente.....	386
<b>4. Conclusiones</b> .....	388

## 1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Escazú<sup>1</sup> tiene el potencial de contribuir a la actualización y el desarrollo de las legislaciones nacionales, así como de las políticas públicas para garantizar el ejercicio de los derechos de acceso, desatando y destrabando procesos hacia una gobernanza ambiental materializada en el ejercicio de los derechos humanos con instituciones e instrumentos a la altura de los estándares del Acuerdo. La cooperación internacional tiene un papel central para facilitar y contribuir con los procesos nacionales, locales, regionales y subregionales.

El artículo 11 del Acuerdo de Escazú representa una nueva oportunidad para articular y focalizar la cooperación internacional de modo que se materialice el fortalecimiento de las capacidades nacionales que se requieren en los países de nuestra región para la implementación del Acuerdo. También, es una oportunidad para acercarnos progresivamente a hacer efectivo el pleno ejercicio de los derechos humanos en temas ambientales, y a una gobernanza ambiental que nos permita afrontar los críticos desafíos actuales, los futuros y los que venimos acarreado del pasado reciente en cada uno de los países.

Para poner en perspectiva la trascendencia y el potencial que el Acuerdo de Escazú –y su artículo 11 en particular– tiene en nuestra región, hay que retomar los impactos positivos que la Cumbre de la Tierra de Río en 1992 tuvo sobre la institucionalidad ambiental en el mundo en general y en la de nuestros países; así, Río 92 significó el desarrollo y la creación de instituciones ambientales nacionales. Entre muchas otras cosas, Escazú puede representar la continuación de ese desarrollo institucional y la actualización de leyes, reglamentos, políticas públicas y jurisprudencia. La cooperación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales son elementos clave para que Escazú signifique lo que en su momento representó para la región la Cumbre de la Tierra.

La articulación e interrelación de distintas agendas internacionales que comparan objetivos y visiones con el Acuerdo, en particular con la Agenda 2030 y sus objetivos de desarrollo sostenible resultarán determinantes en el éxito de la materialización y el cumplimiento de estos. Además de que la efectiva implementación nacional del Acuerdo impactará positivamente en el cumplimiento de muchos de los compromisos acordados en distintos acuerdos multilaterales ambientales de los cuales los países de nuestra región forman parte.

Con respecto al fortalecimiento de capacidades y la cooperación en el Acuerdo de Escazú, las acciones de cooperación han tenido un papel central a lo largo del proceso que llevó a su aprobación y en el texto mismo, desde las referencias a estas en los documentos fundacionales del proceso, hasta la concreción en artículos específicos dedicados a ellas. Otro elemento que destaca el papel protagónico de las acciones concretas de cooperación y el fortalecimiento de capacidades es que a lo largo del proceso de creación y negociación del instrumento regional, y durante las distintas reuniones presenciales y virtuales, se

1 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*, adoptado el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

contó con varios tipos de cooperación internacional y con el intercambio de experiencias y visiones internacionales para fortalecer las capacidades de las personas e instituciones involucradas.

En el presente texto se abordará el tema de la cooperación, en particular lo establecido en el artículo 11 del Acuerdo. Para ello se parte de una breve reseña de algunos de los principales hitos internacionales en el desarrollo del concepto de cooperación y la cooperación internacional en temas ambientales, para luego comentar cada uno de los párrafos de este artículo y sus alcances, vinculándolos con algunos ejemplos de cooperación directa o indirectamente asociados con Escazú. Por último, se presentan una serie de reflexiones generales y consideraciones finales.

## 2. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AMBIENTAL

Si bien la literatura asociada a la cooperación internacional es amplia, al parecer no existe un concepto único sobre su definición, además de que este ha ido variando con el tiempo. Una definición inicial es la cooperación internacional como “una concertación, entendida como la realización de un diálogo político, que, en torno a temáticas específicas y de mutuo interés, pretende generar diferentes formas de colaboración, que generarán beneficios para las partes involucradas”.<sup>2</sup> Se distingue también del concepto de ayuda al desarrollo, que “comporta transferencia de recursos en condiciones definidas” en tanto que la cooperación puede “acoger el conjunto de recursos y posibilidades que, de forma deliberada, los países de mayor desarrollo otorgan a países de menor desarrollo relativo para promover su desarrollo económico y social”.<sup>3</sup>

En el mismo texto, se refiere una clasificación de la cooperación internacional donde, de manera resumida, se ubican entre otras:

- i) la cooperación bilateral definida como flujos provenientes de fuentes gubernamentales del país donante hacia países en desarrollo por medio de donaciones o créditos reembolsables en condiciones blandas;
- ii) la cooperación multilateral entendida como la aportación que un país donante realiza a organizaciones internacionales;
- iii) la cooperación regional, en la que participan diversos países con la presencia de órganos especializados por regiones o la combinación de ellas, como la Organización de los Estados Americanos (OEA), por ejemplo;
- iv) la cooperación trilateral o triangular se define como el ámbito de cooperación donde un país de desarrollo intermedio transfiere conocimientos técnicos y experiencias, con el apoyo de la cooperación técnica y científica a un país de similar o menor grado de desarrollo relativo, esta se lleva a cabo con el financiamiento de un tercer país de mayor grado de desarrollo relativo o de un organismo internacional, y

2 C. Ayala y J. Pérez, *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, México, Instituto Mora, 2012, p. 12.

3 *Ibid.*, p. 18.

- v) la cooperación Sur-Sur que es la que se lleva a cabo entre dos o más países de desarrollo similar, llamada en sus inicios como cooperación técnica entre países en desarrollo. Se refiere al Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, el cual transita posteriormente a cooperación horizontal para luego ser llamada cooperación Sur-Sur.

Para ahondar en la cooperación Sur-Sur, con mucha historia en nuestra región y por su potencial trascendencia para la implementación del Acuerdo de Escazú, se recupera la definición de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que establece:

Las Naciones Unidas han definido la cooperación Sur-Sur como un “proceso por el cual dos o más países en desarrollo procuran alcanzar sus objetivos individuales o compartidos de fomento de la capacidad nacional por medio de intercambios de conocimientos, personal calificado, recursos y servicios de especialistas, y por medio de iniciativas colectivas regionales e internacionales, incluidas asociaciones de colaboración entre gobiernos, organizaciones regionales, la sociedad civil, las instituciones académicas y el sector privado, en beneficio propio o mutuo entre las regiones y dentro de ellas”.<sup>4</sup>

Para finalizar este apartado, resalta una propuesta novedosa que plantea que “la cooperación en el Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental juega un papel muy importante para su implementación exitosa y puede considerarse como una nueva categoría dentro de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible”.<sup>5</sup>

A continuación, se presentan algunos de los principales hitos que visibilizan cómo el derecho público internacional ambiental y la cooperación internacional en temas ambientales han tenido un desarrollo significativo durante las últimas siete décadas. En particular a partir de la década de los años noventa, donde los actores clásicos del derecho internacional han dejado de ser solo los Estados y donde “una multitud de actores públicos y privados han determinado un enorme crecimiento de nuevas figuras en el ámbito internacional ambiental, con una importante influencia en el sistema global”. Esto, aunado a la diversidad de actores e instituciones internacionales encargadas del tema, se complejiza con el desafío de que el tema del medio ambiente es, en sí mismo, multidisciplinario y requiere, de la integración, por un lado, del mundo de las ciencias físicas y naturales y, por el otro, del de las ciencias sociales<sup>6</sup>

Si bien se puede enmarcar el inicio de lo que hoy en día se conoce como la cooperación internacional mundial con la Carta de la Naciones Unidas de 1945, “como un

4 Oviedo, E. (coord.), *Valoración de la cooperación Sur-Sur en seis países seleccionados de América Latina y el Caribe: desafíos compartidos en la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, LC/TS.2021/121, Santiago, Cepal, 2021.

5 L. Muñoz, “La cooperación para la democracia ambiental entre los países de América Latina y el Caribe”, en M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (ed.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2020, pp. 280-287, p. 298.

6 S. Lucatello, “La Cooperación Internacional y medio ambiente: tendencias y desafíos para Latinoamérica”, *Revista Internacional sobre Cooperación y Desarrollo*, vol. 1, n.º 2, 2014.

subsistema de las relaciones internacionales”<sup>7</sup> es necesario resaltar que la cooperación internacional en temas ambientales encuentra algunos antecedentes en esfuerzos continentales previos a la conformación de la Organización de las Naciones Unidas. Como ejemplo está la Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, que se firmó en el marco de la entonces llamada Unión Panamericana en 1940, organización que dio paso en 1948 a la formación de la actual OEA. Esta Convención establece en su Preámbulo: “Los Gobiernos Americanos desearios de proteger y conservar en su medio ambiente natural, ejemplares de todas las especies y géneros de su flora y su fauna indígenas, incluyendo las aves migratorias, en número suficiente y en regiones lo bastante vastas para evitar su extinción por cualquier medio al alcance del hombre”, y en su artículo 6 establece que los gobiernos “convienen en cooperar los unos con los otros para promover los propósitos de esta Convención”.<sup>8</sup>

Reconocen en el mismo artículo 6 el papel central de la cooperación con las instituciones científicas y sus investigaciones y exploraciones, a las cuales prestarán “la ayuda necesaria”, celebrarán convenios para aumentar la eficacia de su colaboración y podrán a disposición de todas las repúblicas, ampliando el espectro de los beneficios de la información también para los gobiernos no contratantes de la Convención, los resultados y conocimientos científicos derivados de dicha cooperación. En este sentido resalta, desde entonces, el papel central que se otorga a la ciencia, a la información y al intercambio de estas.

En el plano global, la centralidad de la cooperación internacional, como se le conoce hoy, tiene su base en la Declaración de las Naciones Unidas de 1945 donde, tal y como lo definió la comunidad internacional después de la Segunda Guerra Mundial, la cooperación es un elemento central para contribuir al desarrollo de “crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”.<sup>9</sup>

Por su parte, en 1969 –aunque entró en vigor en 1980– la comunidad internacional vuelve a respaldar la importancia de la cooperación en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>10</sup> Esta Convención, pilar del derecho público internacional, resalta la cooperación pacífica entre las naciones y los tratados como fuente, cada vez mayor, del derecho internacional.

Específicamente, la cooperación internacional en temas ambientales tiene en el plano global su referente más visible en la Conferencia sobre Medio Humano de Estocolmo, 1972, seguida 20 años después por la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Cumbre de la Tierra o Cumbre de Río 1992; la cooperación internacional en temas ambientales no solo ha estado presente en los tratados globales

7 J. Agudelo, *Fundamento ético de la cooperación internacional como política pública mundial*, Barranquilla, Universidad del Norte, Colombia, 2021.

8 Unión Panamericana, Convención para la Protección de la Flora, la Fauna y las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América, 1940. <https://aplicaciones.sre.gob.mx/tratados/ARCHIVOS/BELLEZAS%20ESCENICAS.pdf>.

9 ONU, Declaración de Naciones Unidas, Cap. IX sobre Cooperación Internacional Económica y Social, artículos 55 y 56, 1945. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/chapter-9>.

10 ONU, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, UN Doc A/CONF.39/27, 1155 UNTS 331, 23 de mayo de 1969.

derivados de ella, sino que juega un papel determinante hoy día. A continuación, se realizará un estudio sobre el tema de la cooperación internacional directamente asociada a los antecedentes el Acuerdo de Escazú. En primer lugar está la Declaración de Estocolmo y, desde luego, los tratados e instrumentos internacionales resultantes de Río 92 que han detonado muchos espacios de cooperación internacional y cuya vigencia hoy en día es incuestionable, como son la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio de Diversidad Biológica (CDB) y la Declaración Río, que da origen al Principio 10, mismo que a su vez da origen al menos a tres instrumentos internacionales como Aarhus, los Lineamientos de Bali y el Acuerdo de Escazú:

- a. La Declaración de Estocolmo,<sup>11</sup> en su numeral 7 del Preámbulo, establece: “Corresponderá a las administraciones locales y nacionales, dentro de sus respectivas jurisdicciones, la mayor parte de la carga en cuanto al establecimiento de normas para y la aplicación de medidas en gran escala sobre el medio [ambiente] También se requiere la cooperación internacional con objeto de allegar recursos que ayuden a los países en desarrollo a cumplir su cometido en esta esfera”. En su Principio 9 señala que “las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica.” Resalta por último el Principio 24, el cual establece que con espíritu de cooperación y en pie de igualdad, “todos los países, grandes o pequeños, deben ocuparse [...] de las cuestiones internacionales relativas a la protección y mejoramiento del medio”. Añadiendo que es indispensable cooperar, ya sea mediante “acuerdos multilaterales o bilaterales o por otros medios apropiados para controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales de las actividades que realicen en cualquier esfera que puedan tener para el medio, teniendo en cuenta debidamente la soberanía y los intereses de todos los Estados”. Puede decirse que la Declaración de Estocolmo sienta bases fundamentales para la futura cooperación internacional ambiental.
- b. La CMNUCC,<sup>12</sup> en su Preámbulo, reafirma el principio de la soberanía de los Estados en la cooperación internacional para hacer frente al cambio climático, así como la participación en una efectiva respuesta internacional, de acuerdo con sus responsabilidades comunes, pero diferenciadas. La Convención tiene por objetivo estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero para evitar las interferencias “peligrosas” generadas por el ser humano. Además, establece que “ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”.<sup>13</sup> Retomando el principio de las responsabilidades comunes, pero

11 ONU, Declaración y Plan de Acción de Estocolmo. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement>.

12 ONU, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), FCCC/INFORMAL/84\*, 1992. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

13 *Idem*.



diferenciadas, y para los efectos de esta revisión sobre cooperación, un elemento determinante de la Convención está en el hecho de plantear las obligaciones financieras y técnicas de cooperación de los países desarrollados enmarcadas en el Anexo II para con los países en desarrollo del Anexo I.

- c. El CDB,<sup>14</sup> en su Preámbulo, destaca “la importancia y la necesidad de promover la cooperación internacional, regional y mundial entre los Estados y las organizaciones intergubernamentales y el sector no gubernamental para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes”, que tiene por objetivos: “la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”.<sup>15</sup> La cooperación internacional en el CDB cuenta con el artículo 5, que establece que “cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda, cooperará con otras Partes Contratantes, directamente o, cuando proceda, a través de las organizaciones internacionales competentes, en lo que respecta a las zonas no sujetas a jurisdicción nacional, y en otras cuestiones de interés común para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica”.<sup>16</sup>
- d. Convenio de Aarhus.<sup>17</sup> Otro de los resultados derivados de la Cumbre de Río 92 es el Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública en la toma de decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, el primer tratado que materializa el Principio 10 de la Declaración de Río, conocido también como Convenio de Aarhus, adoptado en 1998, y con el apoyo de la Comisión Económica para Europa (CEPE), como Secretaría, el Convenio entró en vigor en el año 2001. A diferencia de su “primo mayor”, Escazú establece la cooperación, el fortalecimiento de capacidades y el intercambio de información en artículos para cada uno de ellos; Aarhus no menciona explícitamente el término de cooperación ni el de fortalecimiento de capacidades. Lo que sí señala es el intercambio de enseñanzas y los servicios de comunicaciones entre las partes, en su caso, de los órganos competentes de la CEPE.

Por ejemplo, en sus disposiciones generales hay algunos de los elementos que podrían asociarse a la idea de intercambio y cooperación para el desarrollo de capacidades como en el artículo 3 que establece que “cada Parte procurará que los funcionarios y las autoridades ayuden al público y le den consejos para permitirle

14 ONU, Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), 1992. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>.

15 *Idem*.

16 *Idem*.

17 Unece, Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), adoptado el 25 de junio de 1998, en la ciudad de Aarhus, Dinamarca. <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43s.pdf>.

tener acceso a la información, participar más fácilmente en la toma de decisiones y recurrir a la justicia en asuntos ambientales”. Por último, en su artículo 10 habla sobre el intercambio de enseñanzas resultantes de los acuerdos bilaterales, multilaterales y otros que se relacionen con los objetivos del Convenio; menciona que las partes podrán solicitar los servicios de la CEPE, organismos internacionales y de comités específicos sobre los temas que se requieran para la implementación.

Para concluir este apartado es necesario referir el documento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, conocido también como las Directrices o Lineamientos de Bali,<sup>18</sup> que tienen por propósito proporcionar orientación a los Estados para el cumplimiento efectivo de los compromisos referentes al Principio 10 y llenar las lagunas que pudieran existir en leyes y reglamentos, y que contienen 26 directrices, planteando los elementos y alcances de cada uno de los derechos de acceso. Ciertamente las directrices, además de muy oportunas para el proceso, fueron tomadas como guía en la negociación y en textos fundacionales del Acuerdo de Escazú, como es el caso del documento de la Cepal sobre los contenidos de San José,<sup>19</sup> donde en el punto 2 de su preámbulo se hace referencia a los lineamientos, junto con otros documentos internacionales relevantes en los derechos de acceso.

## 2.1. La cooperación internacional en el Acuerdo de Escazú

Los Contenidos de San José significaron el final de la etapa de “preparación” y el inicio de negociación del entonces llamado instrumento regional sobre los derechos de acceso; los Contenidos son un índice con los apartados y los temas consensuados para ser desarrollados durante la negociación y contienen también algunos ejemplos sobre cómo pueden ser tratados estos temas agrupados en los derechos de acceso y en lineamientos para cada uno de ellos, así como sobre el de financiamiento y el marco institucional. Estos Contenidos, por tanto, representan el documento base para el desarrollo de los artículos del Acuerdo y forman parte del Informe de la Cuarta Reunión de los países signatarios, junto con la Decisión de Santiago, que da inicio a la etapa de negociación; se recuerda que a lo largo de todo el proceso hubo cuatro reuniones de puntos focales entre 2012-2014 y nueve reuniones de Comité Negociador entre 2015-2018.

La cooperación ha sido incorporada como uno de los principios orientadores de todo el instrumento. Esta centralidad queda también planteada desde los Contenidos de San José, donde se reconocen el fortalecimiento de capacidades y la cooperación como elementos esenciales para el instrumento (Preámbulo, punto 5), y en su punto 6 incluso va más allá en la visión cuando hace referencia a las sinergias que el instrumento deberá generar en todos los niveles para apoyar la implementación de la agenda de desarrollo después

18 PNUMA, Directrices de Bali, adoptadas en febrero de 2002. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1\\_pnuma\\_-\\_directrices\\_de\\_bali.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/1_pnuma_-_directrices_de_bali.pdf).

19 Cepal, Anexo B. Contenidos de San José para el Instrumento regional. Primera parte, s. f. [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos\\_de\\_san\\_jose.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf).

de 2015. Además, contiene un apartado con lineamientos para fortalecer las capacidades y la cooperación, donde estas deberán generar herramientas para la implementación. Nótese que estos términos se enmarcan de manera conjunta en los Contenidos de la misma forma en que seguirán siendo tratados posteriormente en el Documento Preliminar del Instrumento Regional<sup>20</sup> preparado por la Cepal, donde desarrolló los temas aprobados, y que fue la propuesta de textos base sobre los cuales se negociaría el instrumento, presentado en la Primera Reunión del Comité de Negociación en mayo de 2015.

Desde su Preámbulo, el Documento Preliminar, además de plantear lo esenciales que son la cooperación, el fortalecimiento de capacidades y la concertación política, reitera que el acuerdo “facilitará acciones y estrategias concertadas, promoverá y fortalecerá el diálogo, la cooperación y la asistencia técnica e incentivará la construcción de una agenda regional propia en consonancia con las prioridades y necesidades nacionales sobre los derechos de acceso”. En su apartado de Obligaciones Generales, artículo 5.6 (hoy Disposiciones Generales, art. 4) se hablaba de intensificar la cooperación –incluida la cooperación transfronteriza–, para la implementación cabal de los derechos de acceso, basados en principios como la igualdad soberana, la integridad territorial, el beneficio mutuo y la buena fe. Estos textos, sin embargo, serán luego modificados en la tercera versión del Texto compilado,<sup>21</sup> resultado de las negociaciones de la Segunda Reunión del Comité de Negociación realizada en la Ciudad de Panamá en octubre de 2015, donde se elimina la cooperación del apartado de las Obligaciones Generales.

En la propuesta inicial de los Contenidos de San José, bajo el artículo 10 estaban entremezclados el fortalecimiento de capacidades, la cooperación y el centro de intercambio de información; se dividía en 6 numerales que contenían 15 subnumerales. No es sino hasta la Octava Reunión en Chile, en noviembre de 2017, y a propuesta del Grupo de Contacto,<sup>22</sup> cuando el artículo 10 comienza a tener una forma más articulada donde agrupaba cada uno de estos elementos en el artículo 10, 10bis y 10ter. Más adelante, en la última reunión de negociación se separarán y ocuparán cada uno un artículo, quedando el artículo 10 para el fortalecimiento de capacidades, el artículo 11 de cooperación y el artículo 12 para el Centro de Intercambio de Información.

Por otro lado, ya en el texto final del Acuerdo, desde su Preámbulo en su párrafo 13, las partes se manifiestan convencidas de la promoción del diálogo, la cooperación, la asistencia técnica, la sensibilización, al igual que el fortalecimiento de capacidades en los niveles internacional, regional, nacional, subnacional y local, para el ejercicio pleno de los derechos

20 Cepal, Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, mayo de 2015, LC/L.3987. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37952-documento-preliminar-instrumento-regional-acceso-la-informacion-la-participacion>.

21 Cepal, Texto compilado por la Mesa Directiva, que incluye las propuestas de texto de los países relativas al Preámbulo y los artículos 1 a 10 del Documento Preliminar del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/L.4059/Rev.1, 3 de diciembre de 2015. Segunda versión. [https://negociacionp10.cepal.org/docs/C1501303Texto\\_Compilado\\_2\\_ESP.pdf](https://negociacionp10.cepal.org/docs/C1501303Texto_Compilado_2_ESP.pdf).

22 Propuesta de Costa Rica y San Vicente y las Granadinas como coordinadores del Grupo de Contacto sobre el artículo 10.

de acceso. Este párrafo abre y delinea las posibilidades de lo general a lo particular, yendo desde los niveles de lo internacional a lo local. En este mismo sentido, sobre el párrafo 14, las partes se manifiestan decididas a la alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso, así como la creación y el fortalecimiento de capacidades y la cooperación; estos, por tanto, se puede inferir que son no solo un medio o una vía para la plena implementación de los derechos de acceso, sino que son también un fin en sí mismo.

### 3. EL ARTÍCULO 11

#### 3.1. Las partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar el presente Acuerdo de manera efectiva

Este párrafo inicial del artículo 11 es, en primera instancia, un complemento para el artículo 10 de fortalecimiento de las capacidades nacionales –detallado en el capítulo previo a este–, y a su vez focaliza la cooperación en la lista no taxativa de posibles espacios o medidas de fortalecimiento de las capacidades nacionales establecidas en el artículo 10. Este listado no limitativo de medidas plantea un amplio espectro de opciones para fortalecer las capacidades nacionales que las propias partes determinen como prioridades y necesidades. Por otro lado, este espectro se amplía en su temática al establecer que la cooperación tiene por fin la implementación efectiva del Acuerdo.

Implementar efectivamente el Acuerdo abarca la gran variedad de temas tratados en los estándares que se establecen para cada uno de los tres derechos de acceso y sobre el tema de las personas defensoras de los derechos humanos ambientales. Los desafíos institucionales dependerán del estado parte en cuestión. Por mencionar solo un par de ejemplos, hay países que no cuentan con una legislación específica de acceso a la información, como Costa Rica o Cuba, así como países que han tenido un mayor desarrollo en temas de justicia ambiental, como Chile o Argentina. El compartir experiencias y lecciones aprendidas es también una forma de cooperar para fortalecer las capacidades.

Como lo menciona la Cepal, el Acuerdo de Escazú ofrece el potencial necesario para fortalecer los procesos de generación de información y los sistemas de información ambiental –fundamentales para la generación de políticas nacionales, así como para cubrir la demanda de información que se requiere a fin de evaluar el logro de la Agenda 2030 y otros instrumentos ambientales en materia de biodiversidad– en un marco de cooperación y fortalecimiento de capacidades.<sup>23</sup>

La implementación nacional del Acuerdo requiere de muchos elementos, uno de ellos es que se sumen más países al instrumento regional. En la región son dieciocho países del Anexo 1 los que aún no se suman a Escazú. Dependiendo del país de que se trate, se deben realizar esfuerzos nacionales para impulsar su firma o para su ratificación

23 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Santiago (COP1). Declaración Política (22-00358), 20 a 22 de abril de 2022, p. 12. [https://acuerdodeescazu.cepallat.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00358\\_cop1\\_ez.1\\_declaracion\\_politica.pdf](https://acuerdodeescazu.cepallat.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/22-00358_cop1_ez.1_declaracion_politica.pdf).

o su adhesión al Acuerdo. En este sentido, por ejemplo, la cooperación que ha ejercido la Secretaría del Acuerdo en este campo ha sido amplia y diversa a través de diálogos, seminarios, talleres, conversatorios presenciales y en formato virtual, de manera particular desde la aprobación del Acuerdo en 2018.

Se observa, además, que debería ser del interés de la cooperación internacional, ya que la implementación del Acuerdo es también un refuerzo en la base de la gestión de los múltiples temas de las distintas agendas; sea el tema del agua, los océanos, la información geográfica y estadística, la salud humana y de los ecosistemas, mujeres, grupos indígenas y comunidades, cambio climático, derechos humanos, personas defensoras, entre otros. La exigibilidad de la implementación nacional del Acuerdo de Escazú como un tratado de derechos humanos y medio ambiente contribuirá también a fortalecer el cumplimiento de los compromisos internacionales de los países para con los distintos acuerdos multilaterales ambientales de los cuales son parte. La implementación efectiva del Acuerdo deberá redundar en mejores institucionalidades nacionales y locales. La cooperación Sur-Sur se proyecta como una vía natural para enriquecer las capacidades nacionales para implementar el Acuerdo y para compartir experiencias

### **3.2. Las partes prestarán especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe**

Este segundo párrafo coincide plenamente con el trato específico que desde distintos instrumentos internacionales se ha planteado para con países con menor grado de desarrollo como lo establece, por ejemplo, la Agenda 2030 al referir que “merecen especial atención los países más vulnerables y, en particular, los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo”.<sup>24</sup>

En el segundo párrafo del artículo 11, los gobiernos de la región reafirman su compromiso con los países menos adelantados (PMA). De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD),<sup>25</sup> actualmente en el mundo se contabilizan 47 países bajo esta categoría; en el caso de la región solo Haití se encuentra en la lista y es país signatario desde 2018. Dentro de los múltiples esfuerzos de cooperación y asistencia de que es sujeto el país, particularmente desde el terremoto del año 2010, eventualmente podrían incluirse los temas de los derechos de acceso, en especial en la cooperación en materia ambiental o en temas asociados que llevan a cabo muchas instancias como ONU-Medio Ambiente, la Cepal, la OEA, la cooperación española, la mexicana y la chilena, por mencionar solo algunos ejemplos.

El segundo párrafo del artículo 11, luego de la referencia a los PMA, habla de los países en desarrollo sin litoral, que en la región concretamente son Paraguay, que firmó en 2018, y Bolivia que firmó también en 2018 y ratificó en 2019.

24 ONU, Asamblea General, *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/69/L85, 2015.

25 UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2021* (UNCTAD/LDC/2021), 2022.

En el caso concreto de Paraguay, la ratificación al Acuerdo tuvo un traspié a finales de 2019, cuando el Poder Ejecutivo retiró del Congreso el Acuerdo que él mismo habría mandado para su discusión legislativa previamente. Todo esto en medio de una campaña de desinformación sobre el Acuerdo, primero vinculándolo con temas de orden religioso, posteriormente con temas de orden económico, particularmente por grupos del sector agropecuario que se han manifestado en contra. El caso de Paraguay y su retroceso en la aprobación del Acuerdo sirve para señalar un tema que ha estado presente en varios países, entre ellos Colombia, Costa Rica, Perú o Guatemala, y que tiene que ver con diversas manifestaciones en distintas latitudes de la región en contra del Acuerdo, y donde algunos agentes económicos del sector agropecuario han expresado, además de posturas en contra, también las preocupaciones y percepciones sobre los potenciales impactos económicos negativos. Esto se desarrollará más adelante en el texto.

Bolivia ratificó el Acuerdo en septiembre de 2019, siendo uno de los primeros cinco países en hacerlo en ese mismo año, junto con Guyana, San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nieves y Uruguay. Resalta particularmente que esta referencia a los países sin litoral del artículo 11 suscitó discusiones en Chile que, después de tres años de ausencia en el proceso regional del Acuerdo, derivó en su ratificación por parte del Senado el 31 de mayo de 2022. Esta aprobación de Chile incluyó cuatro declaraciones interpretativas, una de ellas vinculada directamente a la cooperación internacional y los países en desarrollo sin litoral.

Como contexto sobre esta declaración interpretativa al artículo 11 es necesario recordar que Bolivia y Chile han tenido diferencias limítrofes y disputas diplomáticas de larga data derivadas de un conflicto bélico de 1879 en la llamada Guerra del Pacífico, donde participaron Bolivia, Perú y Chile. El más reciente escenario de estas disputas diplomáticas entre Bolivia y Chile tuvo lugar entre los años 2013 y 2018, con la disputa legal internacional ante la demanda que el Estado de Bolivia interpuso en la Corte Internacional de Justicia sobre la “Obligación de Negociar Acceso al Océano Pacífico” (Bolivia v. Chile).<sup>26</sup> Sin entrar en detalles, solo mencionar que al final del caso, la Corte estableció en su fallo que “no encontró elementos para concluir que Chile tuviera una obligación para negociar con Bolivia un acuerdo que garantice completo y soberano acceso al Océano Pacífico” (par. 175). Para efectos del tema de este texto, es necesario resaltar que esta conclusión fue anunciada públicamente el 1 de octubre 2018, la semana siguiente a la ceremonia de firma del Acuerdo en Nueva York.

Esta disputa en los tribunales internacionales determinó también que fuera usada en su momento como unos de los argumentos para que Chile decidiera en última instancia no participar de la ceremonia de apertura de la firma del Acuerdo en la sede de la ONU en el marco de la Asamblea General en septiembre 27 de 2018. Desde entonces, la importancia de esta disputa influyó para que Chile, al momento de aprobar la adhesión al Acuerdo, incluyera dentro de sus declaraciones interpretativas<sup>27</sup> aprobadas por ambas Cámaras, una que tiene referencia directa al tema de los países sin litoral, especificando:

26 ICJ, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*, ICJ, 2018.

27 República de Chile, Senado, Sesión 22<sup>a</sup>, Ordinaria, martes 31 de mayo de 2022. <https://senado.cl/sesion-22-ordinaria-martes-31-de-mayo-de-2022>.

En lo que respecta al deber de cooperación entre los Estados Partes, concretamente, en relación al deber de las Partes de prestar especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe, se declara que este deber se entenderá en relación a la cooperación en el ámbito del Acuerdo para efectos de la implementación en los respectivos países.

Si bien a primera vista esta declaración interpretativa podría entenderse solo como una suerte de limitación de las responsabilidades de las obligaciones para cooperar del Acuerdo, y dado el contexto histórico de la relación entre Chile y Bolivia, se puede ver también como una forma de buscar prevenir que pueda mezclarse o vincularse con temas de otra índole como el territorial o limítrofe. También es cierto que la declaración interpretativa no expresa oposición a tal cooperación mientras se circunscriba al ámbito del Acuerdo, y por tanto queda abierta la opción de ejercer cooperación en las materias relativas al Acuerdo entre estos dos países.

Sin entrar en detalle, es necesario mencionar igualmente la cuarta declaración interpretativa donde Chile declara que “no acepta, en tanto no haga una declaración en tal sentido, como obligatorios los medios de solución señalados en el párrafo segundo del artículo 19, para cuando una controversia no haya sido resuelta conforme al párrafo primero de la misma disposición”. Es decir, que cuando la negociación o la solución alternativa no hubiere logrado la solución de una eventual controversia, Chile no acepta “en automático”, sino que deberá ser de manera expresa, la obligatoriedad de someter tal controversia a una o a las instancias señaladas en los incisos a) y b) del párrafo segundo. Esto es, sometiendo la controversia a la Corte Internacional de Justicia o al arbitraje que determine la COP.

El último grupo de países que refiere este segundo párrafo del artículo 11 son justamente los pequeños Estados insulares en desarrollo (PIED). De acuerdo con la ONU<sup>28</sup> son 48 países en el mundo que son miembros de la organización los que están en esta categoría. En el Anexo 1 del Acuerdo de Escazú se contabilizan 16 PIED, es decir, en nuestra región los PIED son casi la mitad de los países del Acuerdo. De ahí la importancia de la referencia directa a ellos en el párrafo como destinatarios prioritarios de la cooperación internacional.

Un reciente estudio de la Cepal (2022) establece que los países de América Latina y el Caribe contribuyen con aproximadamente el 8 % de las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Los pequeños Estados insulares, como es bien sabido, son de los principales afectados por los impactos del cambio climático y el calentamiento global, a pesar de ser de los países con menor responsabilidad en términos de emisiones de carbono. Escazú puede ayudar en compartir experiencias, transferir conocimientos técnicos, vincular agendas y apoyar en temas concretos de desarrollo institucional.

28 Más información disponible en: <https://www.un.org/es/conferences/small-islands>.

Como un ejemplo de cooperación con el Acuerdo y con los pequeños Estados insulares está el Programa de Acción Reforzado sobre el Acuerdo de Escazú en el Caribe Oriental, acordado con la Cepal en mayo de 2020, entre cuyos objetivos se encuentran

... reforzar la dimensión ambiental del desarrollo sostenible en el Caribe Oriental a través del Acuerdo de Escazú, al facilitar la formulación de políticas, la cooperación técnica, la formación y construcción de capacidades y la incidencia estratégica y conocimiento, el apoyo en materia de sistemas de información ambiental y la definición de sectores estratégicos para operativizar la Estrategia de Economía Verde-Azul de la OECO.<sup>29</sup>

Antes de finalizar con el comentario del tercer párrafo es necesario retomar, aunque sea brevemente, el tema del sector privado señalado anteriormente en el texto. En términos generales, y más allá de las especificidades y situaciones de cada país, se trata, además de reconocerlo y nombrarlo, de cómo acercar las posiciones con sectores empresariales a través del diálogo y el intercambio de información. Esto viene a la sazón de la cooperación internacional, porque el respaldo y apoyo que, por ejemplo, la banca de desarrollo multilateral ha dado al Acuerdo de Escazú puede servir para tender puentes de entendimiento y oportunidades de cooperación. Como un ejemplo de ello está el caso del evento “Los marcos de políticas socioambientales para un ambiente seguro en las inversiones. Las oportunidades del Acuerdo de Escazú” realizado en el marco de la Quinta Reunión del Foro de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, que se celebró en Costa Rica del 7 al 9 de marzo de 2022.<sup>30</sup>

### **3.3. A efectos de la aplicación del párrafo 2 del presente artículo, las Partes promoverán actividades y mecanismos tales como:**

- a. diálogos, talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, educación y observatorios;
- b. desarrollo, intercambio e implementación de materiales y programas educativos, formativos y de sensibilización;
- c. intercambio de experiencias sobre códigos voluntarios de conducta, guías, buenas prácticas y estándares; y

29 Cepal, Comunicado de prensa. “La Cepal y la OECO establecen un Programa de Acción Reforzado sobre el Acuerdo de Escazú en el Caribe Oriental”. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-cepal-la-oeco-establecen-un-programa-accion-reforzado-acuerdo-escazu-caribe-oriental>.

30 El evento paralelo fue convocado por la Cepal, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), el Banco Europeo de Inversiones (EIB), y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Durante el primer segmento del evento se llevó a cabo la firma de un Memorándum de Entendimiento entre el BCIE y la Cepal para, entre otras cosas, realizar acciones de promoción y difusión del Acuerdo de Escazú. Siguió luego un panel de discusión donde las distintas instituciones hicieron referencias a las coincidencias con sus respectivos marcos ambientales y sociales, así como sobre las oportunidades de las sinergias, en la que participaron representantes de las instituciones convocantes. Además, contó con los comentarios de representantes del sector empresarial de la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), y de Acción Empresa, miembros de la red del World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), y la participación de los gobiernos de México y Costa Rica.



- d. comités, consejos y plataformas de actores multisectoriales para abordar prioridades y actividades de cooperación.

El tercer párrafo del artículo 11, establece una serie de actividades a través de las cuales se podrá cooperar para fortalecer las capacidades nacionales de las partes, con énfasis o especial consideración, como ya se ha dicho, de países menos adelantados, en desarrollo, sin litoral y pequeños Estados insulares; pero la cooperación del Acuerdo no se limita solo a ellos, es entre todas las partes. Es importante resaltar que este listado de actividades y mecanismos no es limitativo. A continuación se mencionan algunos ejemplos de cooperación relacionados con este listado y otros temas donde puede darse la cooperación.

Con respecto al inciso a) que habla de diálogos, talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, educación y observatorios, se tiene como principal ejemplo el de la Secretaría Técnica de Escazú. En esta fase de inicio del Acuerdo, con escaso año y medio de entrada en vigor, los esfuerzos más visibles en términos de cooperar con las partes, y con los países que se encuentran en las deliberaciones nacionales para su firma o adhesión, han sido encabezados por la Secretaría del Acuerdo, basta con revisar la presentación que dio la Secretaría como parte de su informe sobre las actividades desarrolladas,<sup>31</sup> que ofreció en la Primera Conferencia de las Partes.

En esta presentación se consigna, por ejemplo, la participación de la Secretaría en 52 webinarios en el marco de eventos en 16 países signatarios, no signatarios y ratificados, además de su participación en ocho eventos globales tales como el XXII foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, el Foro Político de Alto Nivel, la Séptima Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus, entre otros. De igual forma, la Secretaría también ha colaborado, o cooperado, para fortalecer los vínculos del Acuerdo con iniciativas como la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI - Extractive Industries Transparency Initiative), la Alianza por el Gobierno Abierto y la Red de Transparencia y Acceso a la información (RTA). Se comentó también la retroalimentación permanente del Observatorio del Principio 10. A esto se suma todo el trabajo realizado en torno al proceso regional del Acuerdo y su entrada en vigor, los preparativos y las reuniones rumbo a la COP1. Lo anterior, además de hablar del trabajo de la Secretaría, nos dice también de la alta demanda que hay en la región para interiorizar y comprender mejor los alcances del Acuerdo, no solo al interior de los países, sino también entre distintos actores, iniciativas y redes.

Con respecto al inciso b) que habla de desarrollo, intercambio e implementación de materiales y programas educativos, formativos y de sensibilización, es necesario mencionar otra forma de cooperación que ha estado muy activa y que no es muchas veces lo suficientemente visibilizada ni catalogada como cooperación, que tiene que ver con los

31 Archivo en PowerPoint sobre el informe de las actividades desarrolladas por la Secretaría del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/presentations/cop1\\_informeseecretaria.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/presentations/cop1_informeseecretaria.pdf).

esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que han realizado a lo largo y ancho de la región.

Desde campañas como #EscazúAhora, donde se sumaron redes nacionales que trabajan el Principio 10, y a la cual se sumaron organizaciones como Amnistía Internacional y redes como Namati, y que fue utilizada en distintos países para impulsar la firma y ratificación del Acuerdo, hasta las campañas como Pongamos Escazú en el Mapa, un cúmulo de materiales de difusión, de educación y sensibilización han sido compartidos entre grupos de la sociedad civil, personas defensoras, juventudes, mujeres, comunicadores, legisladores, academia, servidoras y servidores públicos.<sup>32</sup> Estos esfuerzos han contado con el respaldo de organizaciones y personas que aportan recursos humanos, tiempo y experiencia. En algunos casos, también han contado con el apoyo de instituciones como la Fundación Friedrich Ebert, la Fundación Ford, la Fundación para las Sociedades Abiertas, entre muchas otras. La presente publicación es otro ejemplo de cooperación con la Fundación Konrad Adenauer.

Por su parte, el inciso c) se refiere al intercambio de experiencias sobre códigos voluntarios de conducta, guías, buenas prácticas y estándares. En este sentido, podemos citar como ejemplo inicial la cooperación que EuroClima ha tenido con Ecuador para apoyar la elaboración del Código Orgánico del Ambiente,<sup>33</sup> que entró en vigencia en el año 2018, y que tiene por objetivo “garantizar el derecho de las personas a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger los derechos de la naturaleza para la realización del buen vivir o *sumak kawsay*”. El código, aunque más enfocado en temas de patrimonio natural, consagra en su sexto principio el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia, además de promover en su artículo 8 la cooperación internacional entre los países, ONG y demás sujetos de derecho en el orden internacional. Este ejemplo puede ser un referente para futuras iniciativas de cooperación que generen instrumentos similares en los países de la región donde se pueda incorporar el enfoque de los estándares del Escazú. También pueden hacerse ejercicios específicos sobre los estándares del Acuerdo, abonando de manera directa a su implementación.

A continuación, se presentan tres ejemplos para el caso de las guías señaladas en este inciso c) del párrafo 3:

- i) La Guía de Implementación<sup>34</sup> del Acuerdo, presentada en abril de 2022, previo a la primera COP y que fue puesta a consulta pública para su enriquecimiento. Esta Guía busca contribuir a que el Acuerdo se conozca, además de brindar orientación y distintas opciones para su implementación a las partes y a otros interesados en él, así como al público en general. De acuerdo con la Guía, esta

32 Muchos de estos eventos, publicaciones y materiales de difusión se encuentran disponibles en: <http://www.centroescazu.org>.

33 Gobierno del Ecuador, Código Orgánico del Ambiente, 12 de abril de 2017. [https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO\\_ORGANICO\\_AMBIENTE.pdf](https://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/01/CODIGO_ORGANICO_AMBIENTE.pdf).

34 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe: Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022. [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642-pfc-white\\_paper-escazu\\_guia\\_de\\_implementacion.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642-pfc-white_paper-escazu_guia_de_implementacion.pdf).

busca ser una referencia para “representantes gubernamentales, los legisladores, los responsables de formular las políticas, los funcionarios públicos, los académicos, los abogados y los profesionales”.

- ii) La cartilla *Acuerdo de Escazú para Jóvenes*,<sup>35</sup> realizada por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), publicada en 2020. En este caso se trata de otra agencia de Naciones Unidas que contribuye, con uno de los primeros materiales de su tipo, con una herramienta de difusión específicamente pensada para un sector fundamental en la región y que, además, se enmarca dentro de un programa institucional de publicaciones para juventudes llamado Paquete de Herramientas para Jóvenes Activistas por el Clima de América Latina y el Caribe. Esta contribución al fortalecimiento de las capacidades de las juventudes adquiere mayor relevancia porque encuadra con el Principio Intergeneracional establecido en el artículo 3 del Acuerdo, desarrollado en este texto en su capítulo correspondiente.
- iii) Como tercer ejemplo de cooperación, ahora entre organizaciones civiles, está la *Guía de capacitación para defensores y defensoras ambientales sobre el Acuerdo de Escazú*,<sup>36</sup> desarrollada por distintas organizaciones como FIMA (Chile) y DAR (Perú), y la Red de Empoderamiento Jurídico (convocada por Namati), que es una red global con trabajo en más de 160 países con más de 3.000 miembros entre personas y organizaciones. Esta Guía se construyó con las experiencias de un curso en línea para personas defensoras que se llevó a cabo conjuntamente con la Iniciativa de Acceso Latinoamérica y con Alliance for Land, Indigenous and Environmental Defenders, y fue publicada en 2022. La Guía tiene como objetivo: “ser un recurso para la capacitación de líderes comunitarios; defensoras y defensores ambientales; organizaciones de base, campesinas, afrodescendientes o indígenas; docentes; dirigentes juveniles; educadores; monitores comunitarios; capacitadores; y todas aquellas personas que deseen transferir conocimientos y técnicas en torno al Acuerdo de Escazú, tanto en espacios educativos formales como no formales, y que se puedan beneficiar de acciones emprendidas con base a Escazú”.

Estos tres materiales pueden servir para ilustrar el potencial y las oportunidades que la cooperación puede brindar en la futura generación de publicaciones semejantes, pensadas para otros grupos de interés.

El último inciso del párrafo 3 del artículo 11, el inciso d), tiene que ver con los comités, consejos y plataformas de actores multisectoriales para abordar prioridades y actividades de cooperación. Este inciso plantea la necesidad de habilitar espacios de concertación y diálogo para establecer las prioridades nacionales y las hojas de ruta para comenzar de manera articulada los esfuerzos nacionales de implementación.

35 Unicef, *Acuerdo de Escazú para Jóvenes*, 2020. <https://www.unicef.org/lac/media/18766/file/acuerdo-escazu-para-jovenes.pdf>.

36 Red de Empoderamiento Jurídico, ONG FIMA, Derecho Ambiente y Recursos Naturales (DAR), *Guía de capacitación para defensores y defensoras ambientales sobre el Acuerdo de Escazú*, Namati, 2022. <https://namati.org/resources/guia-capacitacion-defensoras-es-acuerdo-escazu-2022/>.

Un caso de cooperación bilateral que incorpora el Acuerdo de Escazú y, en particular, la elaboración de una plataforma multiactor nacional para la determinación conjunta de prioridades es, por ejemplo, el del Fondo Conjunto Mexicano-Alemán entre la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid) y el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), creado en 2015, y que a partir de 2019 y hasta 2023 se enfoca en tres áreas: migración, lucha anticorrupción y transformación de conflictos socioambientales. En 2019, el Fondo Conjunto decidió apoyar esfuerzos para la implementación de Escazú, que han incluido, entre otros, un diagnóstico preparativo, una serie de diálogos por Escazú 2021 –con la GIZ en colaboración con la AFD y el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora–.

El proyecto generará un modelo de “Gobernanza multiactor para la implementación del Acuerdo de Escazú en México” que deberá estar operando el próximo año, con la coordinación de la GIZ. La idea central de esta plataforma, actualmente en su fase de desarrollo, es poder generar un espacio conjunto de diálogo que incluya a la sociedad civil, la academia, el sector privado y las instituciones nacionales a cargo de la implementación del Acuerdo. Consta de tres etapas: i) establecimiento de la gobernanza del Acuerdo y el modelo por seguir; ii) la determinación de un Plan de Trabajo y de los grupos de trabajo para el seguimiento del Plan; y III) la identificación de necesidades, el fortalecimiento de capacidades y la generación de una oferta de capacitaciones correspondientes.

#### **3.4. Las Partes alentarán el establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia en la implementación del presente Acuerdo**

Este párrafo abre una amplia gama de posibilidades para el establecimiento de sinergias y cooperación con otros procesos internacionales, con otros Estados fuera de la región, con las múltiples organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales incluyendo a la academia y las privadas, al igual que con los muchos tipos de organizaciones de la sociedad civil. También deja la puerta abierta para otros actores de relevancia; por tanto, no es un listado que agote las opciones, por el contrario, las prevé.

A este tenor, es importante reiterar que a lo largo de todos estos años de trabajo el proceso hacia el Acuerdo de Escazú ha contado con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas por medio de la Cepal, así como de otras agencias de la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma), la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Unicef, la CEPE, el Consejo Económico y Social (Ecosoc), las relatorías especiales de la ONU, como la Derechos Humanos y Medio Ambiente, y, más recientemente, la de Sustancias Tóxicas y Derechos Humanos, así como el Convenio de Aarhus. Además, destacan distintas redes de organizaciones de la sociedad civil de otros países como el European Environmental Bureau (EEB), o el World Resources Institute (WRI), entre otras. Otros organismos son

la Unión Europea, el programa EuroClima, los gobiernos de Francia y Alemania, además de la Secretaría de Aarhus, y de organizaciones regionales de distintas expertas y expertos internacionales.

Este párrafo está en sintonía con el proceso mismo de construcción colectiva del Acuerdo de Escazú, que contó desde etapas tempranas con distintas formas de cooperación. Ejemplo de una de ellas es la cooperación de la Unión Europea a través del programa EuroClima que busca facilitar el diálogo estratégico y el conocimiento sobre el cambio climático en la región de América Latina, con énfasis en reforzar las capacidades para la adaptación y la mitigación. EuroClima tiene como agencias implementadoras a la Agencia Española de Cooperación Internacional (Aecid), la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)/Expertise France, la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (Fiapp), la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), al Pnuma y la Cepal; tiene una amplia y diversa agenda de cooperación y proyectos en la región que pueden tener un impacto sobre los procesos nacionales de gobernanza ambiental a través del fortalecimiento de capacidades sobre los derechos de acceso.

En el caso de la AFD, durante 2021 comenzó un proyecto que contemplaba cuatro países: Bolivia, Costa Rica, Ecuador y México. El proyecto busca apoyar la implementación del Acuerdo y se divide en dos etapas, la de preparación y la de implementación, buscando apoyar actividades encaminadas a definir una estrategia de implementación nacional; a facilitar la coordinación interministerial, especialmente entre las carteras de Justicia, de Ambiente y de Relaciones Exteriores, y de otros actores relevantes para la implementación; apoyar la capacitación en derecho ambiental de los agentes públicos y profesionales del derecho, a nivel central y descentralizado; fortalecer los dispositivos e instrumentos públicos de difusión y transparencia de la información en materia ambiental y climática, y apoyar la creación o el fortalecimiento de instancias de concertación entre las partes institucionales nacionales, las organizaciones de la sociedad civil (en especial), de defensa del medio ambiente y los ciudadanos.

Por su parte, la Fundación Friedrich Ebert (FES-Friedrich Ebert Stiftung) ha incluido el tema del Acuerdo de Escazú dentro de sus prioridades de cooperación desde hace algunos años. A partir del XI Foro de Transformación de Conflictos Socioambientales en América Latina realizado a finales de 2019 en la Ciudad de Guatemala –cuyo tema eje fue Escazú–, la FES ha apoyado de manera particular distintos esfuerzos en México y en Centroamérica, como webinarios, conversatorios, publicaciones, talleres y estudios con organizaciones y personas de la sociedad civil, academia, mujeres defensoras, parlamentarios, juventudes, comunicadores, personas y comunidades defensoras, entre otros actores.

Otro caso que presenta un espacio de cooperación técnica y de fortalecimiento de capacidades es la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), que en octubre de 2021 emitió la Resolución WCC-2020-Res-051-ES<sup>37</sup> donde, entre otras

37 Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), Resolución WCC-2020-Res-051-ES. [https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC\\_2020\\_RES\\_051\\_ES.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2020_RES_051_ES.pdf).

cosas, solicita se brinde apoyo técnico a todos sus miembros en América Latina y el Caribe –incluyendo Estados y organismos gubernamentales– en la implementación del Acuerdo, así como el apoyo al desarrollo de capacidades sobre acceso a la información, el acceso a la justicia, la participación ciudadana, los procesos de evaluación de impacto ambiental y la evaluación ambiental estratégica, los derechos de las personas defensoras y los derechos humanos, y el compartir los materiales elaborados por la organización.

En este sentido, otro proceso que puede contribuir y materializarse en cooperación internacional tiene que ver con el Parlamento Europeo, que el 19 de mayo de 2021<sup>38</sup> emitió la resolución sobre los efectos del cambio climático en los derechos humanos y el papel de los defensores del medio ambiente al respecto.

En particular, en su párrafo 21, la resolución hace un llamado a la

... Comisión [Europea] y a los Estados Miembros a fortalecer el papel y la capacidad de los cuerpos regionales de derechos humanos y de otros mecanismos para trabajar el nexo entre cambio climático y derechos humanos, promoviendo los derechos ambientales y protegiendo a las defensores ambientales. La resolución hace un llamado a la Comisión, en particular, a iniciar un programa de apoyo al Acuerdo de Escazú, con el objetivo, de entre otras cosas (*inter alia*), de asistir los Estados parte en la ratificación y la implementación del Acuerdo, asistiendo a la sociedad civil en su involucramiento con el Acuerdo y en su contribución a la implementación, y proveyendo apoyo para el fondo voluntario establecido bajo el Acuerdo.

La resolución del Parlamento Europeo hace una referencia explícita al Acuerdo de Escazú, con un programa de apoyo que busca, entre otras cosas, ayudar a los Estados en su ratificación. He aquí otra ventana de oportunidad para la cooperación puesto que la ratificación es una tarea pendiente en la región; como se ha mencionado, a la fecha son 20 países del Anexo I los que no lo han ratificado. Igualmente, busca asistir a la sociedad civil para que se involucre en el Acuerdo y en su implementación. La resolución menciona también el tema del apoyo financiero para el Fondo de Contribuciones Voluntarias (establecido en el art. 14 del Acuerdo) para apoyar el financiamiento de la implementación. El apoyo financiero al proceso regional y a los procesos nacionales será de vital importancia, máxime en el contexto de la emergencia de la pandemia y la crisis financiera, aunado a los impactos económicos de la actual guerra en Ucrania producto de la invasión rusa.

En términos de financiamiento puede vislumbrarse que el Acuerdo deberá competir por los recursos financieros con temas que pueden ser vistos, y no sin razón, como más urgentes en la actualidad como la salud, la seguridad alimentaria, la recuperación del covid-19, entre muchos otros. En este sentido resalta que, durante la Primera COP, la representación de México realizó el anuncio de un aporte económico al fondo de contribuciones.

---

38 Parlamento Europeo, Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2021, sobre los efectos del cambio climático en los derechos humanos y el papel de los defensores del medio ambiente al respecto.

Asimismo, es necesario señalar que el título de la resolución del Parlamento tiene que ver con el reconocimiento de la necesidad de fortalecer la institucionalidad europea en cuanto a los vínculos entre los efectos del cambio climático en los derechos humanos. En otras palabras, reconoce la realidad de que los impactos del cambio climático afectan el goce de los derechos humanos. Además, está la referencia a la protección de los defensores ambientales que se encargan de estos temas; este es un reconocimiento significativo sobre un tema que adquiere cada día más relevancia también en Europa, como se verá a continuación.

El Convenio de Aarhus estableció, en su Séptima Reunión de las Partes (MOP7, por sus siglas en inglés) en octubre de 2021, un Mecanismo de Respuesta Rápida para la Protección de Defensores Ambientales,<sup>39</sup> que operará bajo la figura de un relator especial cuyo mandato es el de tomar las medidas para proteger a cualquier persona que experimente –o que esté bajo amenaza inminente de– persecución, penalización o acoso en la búsqueda de ejercer sus derechos bajo el Convenio de Aarhus. La cooperación, el intercambio de experiencias y el fortalecimiento de capacidades que puede detonarse con la implementación del artículo 9 del Acuerdo de Escazú, se presenta como una ventana de oportunidad.

Otro espacio donde hay otros actores de relevancia para la implementación del Acuerdo, como los señalados en este párrafo 4, es la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA). La AGA es una iniciativa multilateral que se lanzó internacionalmente en el año 2011 y que hoy día incorpora a 77 países en el mundo y más de 100 gobiernos locales. A través de alianzas con la sociedad civil y los gobiernos se construyen Planes de Acción bianuales que son cocreados conjuntamente y que contienen compromisos que buscan promover la participación pública, la transparencia, la rendición de cuentas y el uso de las tecnologías para generar soluciones a problemas públicos. En América Latina y el Caribe, 18 países son miembros de AGA actualmente. A lo largo de los 11 años de vida de AGA, y durante los 10 años del proceso que derivó en el Acuerdo de Escazú, en la región de ALC los vínculos entre estas dos iniciativas multilaterales han quedado establecidos en los Planes de Acción de AGA de manera explícita en al menos cinco países,<sup>40</sup> sin mencionar las más de dos decenas de compromisos que se relacionan con temas ambientales y de gobernanza en múltiples planes de acción. Visibilizar, desarrollar, fortalecer y ampliar las sinergias entre AGA y Escazú, ahora ya en su fase de implementación, se predice como una acción necesaria y casi natural.

Resalta particularmente el caso del Plan de Acción 2019-2022<sup>41</sup> de Ecuador, que contiene en su apartado de Desarrollo de Capacidades para la Transparencia, un compromiso específico para la implementación de Escazú. Este compromiso busca “reforzar los mecanismos de gobernanza ambiental existentes en Ecuador a través del cumplimiento

39 Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. Decisión 7/9, Seventh session, Geneva, 18-20 de octubre de 2021. [https://unece.org/sites/default/files/2022-01/Aarhus\\_MoP7\\_Decision\\_on\\_RRM\\_E.pdf](https://unece.org/sites/default/files/2022-01/Aarhus_MoP7_Decision_on_RRM_E.pdf).

40 Chile, Costa Rica, Ecuador, Panamá y Uruguay.

41 Gobierno de Ecuador, *Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022*, 2.ª ed., 2020.

de los lineamientos e implementación del Acuerdo”. Para esto se plantea, primero, la realización un diagnóstico de congruencia de Escazú con el marco político, normativo e institucional. Además, articula una plataforma u observatorio ambiental para la implementación del Acuerdo y propone la cocreación de una Hoja de Ruta para su ratificación. Este caso puede servir como ejemplo para los procesos nacionales de Gobierno Abierto, pero también incluso, fuera de los Planes de Acción de AGA, puede ser un referente para el diseño de procesos nacionales de implementación del Acuerdo.

Por su parte Jamaica, país signatario, presentó su Plan de Acción 2021-2023, que en su versión revisada<sup>42</sup> por el Mecanismo de Reporte Independiente (que es un proceso de revisión externo de los planes de acción y su implementación nacional) recomienda la ratificación del Acuerdo de Escazú y resalta las ventajas que esto traería para la implementación del Plan de Acción.

Como se menciona al inicio de este capítulo, el artículo 11 presenta una nueva oportunidad para articular y focalizar la cooperación internacional, ya que llega en un momento en cual sus sinergias con la Agenda 2030 pueden o deben reforzarse para su mutuo beneficio. Los vínculos entre Escazú y los ODS son intrínsecos. Ambos procesos tienen sus inicios en la Cumbre de Río+20, donde en el documento *El futuro que queremos* se establece el inicio del proceso de trabajo de los ODS, que serían posteriormente finalizados y presentados en 2015. En esa misma Cumbre inicia también el proceso hacia el instrumento regional sobre el Principio 10, que arranca su fase de negociación igualmente en 2015.

En este sentido, y para finalizar con el párrafo 4, es importante mencionar el Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, que es el instrumento que guía la instrumentación nacional de la Agenda 2030 y los ODS, orientando los procesos de planeación, implementación, monitoreo y evaluación, en conjunto con los gobiernos nacionales, y puede representar también una oportunidad para la cooperación y la sinergia entre agendas hacia la implementación del Acuerdo y el fortalecimiento de las capacidades nacionales.

Cabe destacar, como se ha visto en varios de estos ejemplos, que la sociedad civil en los distintos países ha demostrado ser una aliada del Acuerdo y un sector que ha defendido y apoyado los procesos nacionales de firma y ratificación, la cual tendrá un papel muy importante en la implementación, el seguimiento y la exigencia para dar cumplimiento al Acuerdo.

### **3.5. Las partes reconocen que se debe promover la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente**

En esta última parte del artículo 11 el Acuerdo reconoce la importancia de cooperar regionalmente contra las manifestaciones de actividades ilícitas y establece el intercambio

42 Independent Reporting Mechanism (IRM), *Action Plan Review: Jamaica 2021-2023*. Versión revisada. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Jamaica\\_Action-Plan-Review\\_2021-2023\\_For-Public-Comments.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/07/Jamaica_Action-Plan-Review_2021-2023_For-Public-Comments.pdf).



de información como un medio para lograrlo. Resalta que los cuatro párrafos previos hablan de los objetivos de la cooperación, de las partes a quienes se le prestará especial consideración, así como de qué tipo de actividades pueden llevarse a cabo y entre quiénes puede también desarrollarse la cooperación. Sin embargo, este quinto y último párrafo es el único que pone de relieve un tema distinto a los derechos de acceso y de las personas defensoras, que es el de las actividades ilícitas contra el medio ambiente.

A este tenor, las actividades ilícitas en la región pueden abarcar una amplia gama, que incluso puede ir más allá de las tipificadas como delitos ambientales, lo que permitiría una interpretación más amplia que va desde el tráfico ilegal de especies de flora y fauna, la tala ilegal y la minería ilegal. De acuerdo con la *Guía de Implementación* del Acuerdo, de la Cepal, referida previamente, esas actividades ilícitas

... pueden tener impactos de gran alcance que se extienden más allá de las fronteras, que amenacen a múltiples Estados y bienes públicos, y que agraven los problemas ambientales del mundo, como la pérdida de diversidad biológica, el aumento de la cantidad de contaminantes que hay en la atmósfera y el cambio climático.<sup>43</sup>

No solo se trata de actividades que impacten negativamente sobre el ambiente, sino también sobre la salud humana. En este sentido y durante las negociaciones de los artículos 10 y 11 “representantes de organizaciones de la sociedad civil recordaron que en la Declaración de Río existen principios para la cooperación y el intercambio de información en situaciones que pueden producir efectos adversos o transferencia de actividades y sustancias que causan degradación ambiental o se consideran nocivas para la salud humana”.<sup>44</sup>

En cuanto al tráfico ilícito de especies está, por ejemplo, la resolución de la Onceava Reunión de la Conferencia de las Partes de la Convención sobre Especies Migratorias (PNUMA/CMS/Resolución 11.31)<sup>45</sup> del año 2014. Esta resolución crea el Consorcio Internacional para Combatir los Delitos contra la Vida Silvestre (ICWC), compuesto por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), la secretaria de la Cites, Interpol, la Organización Mundial de Aduanas (WCO) y el Banco Mundial. Esta resolución, en su numeral 3:

Insta a las Partes e invita a las no Partes a fortalecer la aplicación de la ley a nivel nacional y transfronterizo poniendo un énfasis especial en la cooperación interdisciplinaria y el intercambio de información entre las partes interesadas relevantes, como guardas forestales, responsables de la gestión de la fauna silvestre, aduanas, policía y militares.

Además, sugiere a las partes (y a las no partes) que “establezcan disposiciones de cooperación bilateral y multilateral para la gestión de las poblaciones de fauna silvestre

43 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, cit.

44 M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, 2020, p. 321.

45 Pnuma - CMS, Convención sobre las especies migratorias, lucha contra los delitos y faltas contra la fauna silvestre dentro y fuera de las fronteras, Resolución 11.31, 2014. [https://www.cms.int/sites/default/files/document/Res\\_11\\_31\\_Delitos\\_y\\_faltas\\_contra\\_la\\_fauna\\_silvestre\\_S.pdf](https://www.cms.int/sites/default/files/document/Res_11_31_Delitos_y_faltas_contra_la_fauna_silvestre_S.pdf).

compartidas y los hábitats con fronteras comunes, con el fin de minimizar la captura y el tráfico ilegales”.

Por último, la *Guía de Implementación* del Acuerdo menciona que existen diversos mecanismos de cooperación jurídica internacional

... como la extradición y la cooperación en procedimientos judiciales, la asistencia judicial recíproca, la transmisión de procedimientos en materia penal, el traslado de personas condenadas, el reconocimiento de las resoluciones de las jurisdicciones penales extranjeras, el embargo preventivo o la incautación de bienes, y la cooperación entre las fuerzas del orden.

Para cerrar este apartado, el papel y la importancia de la cooperación a lo largo del proceso y en su etapa de implementación puede sintetizarse en la siguiente idea: “La cooperación internacional (para el desarrollo) apoyó activamente el proceso y debería continuar haciéndolo ayudando a crear las bases legales de los países participantes y el establecimiento de jurisdicción ambiental”.<sup>46</sup>

#### 4. CONCLUSIONES

El cumplimiento en el plano nacional de las obligaciones establecidas en los estándares del Acuerdo será medido y evaluado en la mejora de los marcos institucionales y el ejercicio cabal de los derechos de acceso. Para tales mejoras será necesario, a través de la implementación, realizar hojas de ruta nacionales para su implementación progresiva, articulación y avance en el desarrollo y ajuste de leyes, reglamentos, normas, procedimientos, jurisprudencias, políticas públicas y prácticas.

La mejora de la institucionalidad que respalda el ejercicio de los derechos de acceso a la información, la participación, la justicia en temas ambientales y la protección de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales debe resultar en un marco más sólido de derechos, así como en una mejor gobernanza ambiental y en una gestión más participativa de los recursos naturales.

Muchas de las agendas de la cooperación internacional y privada en los países de nuestra región ya están en distintos espacios de cooperación asociada a temas de gobernanza ambiental y recursos naturales, por tanto, la sinergia y vinculación de estos procesos de cooperación con el Acuerdo de Escazú potenciará también los resultados de esos proyectos e iniciativas. Con mejores y mayores capacidades nacionales y locales fortalecidas de los tres poderes en los países y en los derechos de acceso generará, o debería generar, condiciones habilitantes para la progresiva mejora de los marcos institucionales.

Para expandir los alcances de la cooperación alrededor de la implementación del Acuerdo de Escazú habrá que redoblar los esfuerzos para transversalizar el Acuerdo dentro las agendas regionales, bilaterales, trilaterales, la cooperación Sur-Sur, en distintos espacios como los acuerdos de cooperación económica, en el Foro de Ministros de Medio

46 A. Becker, *The Escazú Agreement. Its Effect on Latin America's Economy and Trade Policy*, Friedrich Ebert Stiftung, 2022.

Ambiente de América Latina, en el Foro de Desarrollo Sostenible, y en los múltiples espacios y mecanismos de cooperación donde participa la Cepal, pero también al interior de las distintas agencias y programas de las Naciones Unidas. La banca multilateral en la región es otro grupo clave, entre varios otros.

Más allá de la cooperación presente y futura para fortalecer las capacidades nacionales de los derechos de acceso se puede, y se debe, ir más allá de las partes, entendidas como aquellos Estados que ya hayan formalizado su pertenencia al Acuerdo. Es importante tener en cuenta que, en términos más amplios, la cooperación sobre los derechos de acceso no necesariamente es limitativa o exclusiva de o para las partes, y podría extenderse a los demás países de la región que aún no han ratificado o firmado el Acuerdo, sirviendo incluso de preparación para su eventual entrada a este.

Las múltiples embajadas de países donantes, las agencias de cooperación internacional de los países de la región, y de otros países, desde luego, pueden ser nodos de intercambio de información y de vinculación con la cooperación. Un escenario deseable a futuro es aquel donde los países de la región que tienen agencias nacionales de cooperación internacional, como Brasil, Colombia, Chile, México, Uruguay, y más recientemente Argentina, incorporen en sus agendas y prioridades el Acuerdo de Escazú. También es deseable es que esto se realice de forma articulada.

Por otro lado, y como se mencionó, el tema de los acercamientos con el sector privado resulta clave, no solo para aclarar dudas y atender las preocupaciones sobre los impactos de Escazú en la actividad económica y para potenciar la cooperación de la banca multilateral de desarrollo, sino que debe contribuir a ver el Acuerdo como un habilitador de condiciones de certidumbre jurídica, además de reducción de riesgos, corrupción y conflictividad socioambiental. Escazú puede y debe también vincularse con las agendas de los temas de empresas, sustentabilidad y derechos humanos, por ejemplo.

Entre los muchos actores relevantes para la implementación del Acuerdo se encuentran las clínicas jurídicas universitarias; las autoridades locales y municipales; las agrupaciones y redes internacionales de parlamentarios, de jueces y juezas, de académicos, de grupos y comunidades indígenas; los grupos y las organizaciones de base; las autoridades educativas y aquellas fuera de los sectores tradicionalmente ambientales; las representaciones nacionales del sistema de las Naciones Unidas, por mencionar solo algunos.

Otros actores relevantes se pronunciaron en las intervenciones realizadas durante la COP1 en el segmento de la Sesión Especial hacia la implementación del Acuerdo de Escazú y mayor cooperación,<sup>47</sup> realizada el primer día de la reunión, donde en 16 intervenciones, representantes de distintas representaciones de organismos internacionales expresaron múltiples opciones, mecanismos y alternativas de cooperación con el Acuerdo.

Para finalizar es necesario reiterar que al artículo 11 sienta las bases para canalizar y potenciar la cooperación en múltiples niveles en un amplio espectro de temas y con la

47 Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú, Sesión Especial. <https://www.youtube.com/watch?v=DXJFYMagxH4>.

intervención de numerosos actores, procesos e instituciones que trabajan ya o que pueden/deben trabajar en la implementación del Acuerdo y en la gobernanza ambiental en la región.

Uno de los aspectos que marcó la Primera Conferencia de las Partes del Acuerdo fue justamente la participación amplia y diversa de la sociedad civil, más allá de los representantes electos. En la reunión de Santiago se dieron cita jóvenes, periodistas, personas defensoras y grupos indígenas que participaron activamente a lo largo de la COP, relevando la importancia del público (sociedad civil) en el proceso regional y en los procesos nacionales.

En la Declaración Política<sup>48</sup> emanada de la COP1, y para efectos del presente texto, destaca la mención de la importancia de la cooperación y el multilateralismo, así como el reconocimiento de que la recuperación del covid-19 y la superación de la crisis ambiental deben hacerse con un desarrollo más inclusivo, acelerando la implementación de medidas de protección ambiental y una mayor acción climática.

La mención de la emergencia provocada por el covid-19 concuerda además con el reconocimiento que hizo la ONU sobre el impacto de esta en los derechos humanos al señalar que

... la crisis sanitaria ha desencadenado una crisis económica y social que está azotando a las personas, las familias y las comunidades. Esto no es consecuencia de la propia enfermedad solamente, sino también de la combinación entre las medidas necesarias para combatirla y los factores subyacentes como las desigualdades y la debilidad de los sistemas de protección.<sup>49</sup>

Por otro lado, dentro de las decisiones adoptadas por la COP1 están aquellas relativas a las Reglas de Procedimiento de la Conferencia, a la elección de la Mesa Directiva, a las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, a los arreglos financieros, y a las siguientes reuniones. Está también la decisión de establecer un grupo de trabajo *ad hoc* sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, que contará con la significativa participación del público y, de manera particular, con la participación de pueblos indígenas y comunidades locales, procurando incluir personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Este grupo de trabajo puede ser un espacio que también se beneficie de la cooperación y del intercambio de información para poder potenciar sus alcances y tareas.

En lo que a capacidad técnica, humana y experiencia en cooperación se refiere, la Secretaría del Acuerdo de Escazú difícilmente podría estar hospedada en mejores manos. La Cepal cuenta con un vasto trabajo en materia de cooperación a lo largo de su historia. Será fundamental que la Secretaría, las partes, los países no partes, el público en general, sus representantes ante la Conferencia de las Partes, los órganos subsidiarios de esta y los demás actores relevantes puedan abreviar de este y maximizarlo en favor del Acuerdo y su implementación.

48 Cepal, *Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Santiago (COP1). Declaración Política (22-00358)*, cit.

49 ONU, *La COVID-19 y los derechos humanos: en esto estamos todos juntos*, 20-06344 (S), 2020.

Por último, y para cerrar este capítulo, el Acuerdo de Escazú es una muestra fehaciente del compromiso de los países de América Latina y el Caribe con el multilateralismo. La cooperación en sus múltiples variantes ha sido y seguirá siendo fundamental para lograr implementar de manera efectiva el Acuerdo.

Si esto se cumple, Escazú contribuirá también, de paso, a alcanzar la primera parte de la premisa a la que se refirió el presidente de Chile, Gabriel Boric, en la inauguración de la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo cuando dijo: “o nos salvamos juntos, o nos hundimos por separado... y yo creo que el Acuerdo de Escazú apunta justamente a la idea de salvarnos juntos”.

## ARTÍCULO 12. CENTRO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Las Partes contarán con un centro de intercambio de información de carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso. Este centro será operado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, en su calidad de Secretaría, y podrá incluir medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas, entre otros.

## ARTÍCULO 13. IMPLEMENTACIÓN NACIONAL

Cada Parte, de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales, se compromete a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del presente Acuerdo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

Corte IDH, Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal. Interpretación y Alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2017.

### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

Cepal, *Documento Preliminar del Instrumento Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, Santiago, 5 a 7 de mayo de 2015.

Cepal, *Informe de la Cuarta Reunión de los Puntos Focales designados por los gobiernos de los países signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2015.

Cepal, Minuta de Reunión entre periodos (virtual) del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, 23 de mayo de 2017.

Cepal, *Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe*. <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

Cepal, Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Octava Versión, Cepal, San José, 2018.

Cepal, Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Sexta Versión, Cepal, Buenos Aires, 2017.

Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y

el Caribe (COP1), Decisiones aprobadas, Doc. 22-00345, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/documents/3>.

CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, Washington, CIDH, 1994.  
International Court of Justice (ICJ), *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, 2015.

OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, n.º 36, Reg. ONU 27/08/1979 - 17955, 1969.

### Referencias académicas

Auz, J., “Human rights-based climate litigation: A Latin American Cartography”, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, n.º 1, 2022.

Gupta, A., “Transparency to what end? Governing by disclosure through the biosafety clearing house”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 28, n.º 1, 2010, pp. 128-144.

Knox, J. H. y V. Torres, “La importancia del Acuerdo de Escazú”, en M. Prieur, G. Sozzo, A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020, pp. 121-127.

Viñuales, J., “Due diligence in international environmental law: A fine-grained cartography”, en *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, Oxford University Press, 2020, pp. 111-128.

### Otras referencias

BCH - Biosafety Clearing-House, ¿Qué es el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (CIISB)?, 2021. <https://bch.cbd.int/es/kb/tags/about/What-is-the-Biosafety-Clearing-House-BCH-/619c553658029700017ff43b>.

Convenio sobre la Diversidad Biológica, Acerca del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios. <https://absch.cbd.int/es/about/Introduction>.

ONU, “United Nations Conference on Environment and Development: Convention on Biological Diversity”, *International Legal Materials*, vol. 31, n.º 4, 1992, pp. 818-841.

ONU, “Vienna Convention on the Law of Treaties”, *Treaty Series*, vol. 1155, 1969.

ONU, United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992.

Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexo, vol. K3488. A48 2011, 2011.

Unece, About the Clearinghouse for Environmental Democracy, s. f. <https://aarhusclearinghouse.unece.org/about-the-clearinghouse>.

UNEP, COP Convenio Sobre Diversidad Biológica. Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su Décima reunión. UNEP/CBD/COP/DEC/X/15, 2010.

UNEP, Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexos, 2000, p. 36.

United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements, “Glossary: Information Exchange”, *InforMEA*. <https://www.informea.org/en/terms/information-exchange>.

**Contenido**

<b>1. Introducción</b> .....	394
<b>2. Descripción y características del artículo 12</b> .....	395
2.1. Análisis comparado.....	399
2.2. Reflexiones sobre el artículo 12 .....	401
<b>3. Descripción y características del artículo 13</b> .....	402
3.1. Análisis comparado.....	404
3.2. Reflexiones sobre el artículo 13 .....	406
<b>4. Conclusiones</b> .....	407

**1. INTRODUCCIÓN**

Los artículos 12 y 13 del Acuerdo de Escazú comparten la meta de disponer herramientas y condiciones materiales para la efectividad integral de este. Y es que, por un lado, el artículo 12 contiene dos mandatos con responsables y beneficiarios específicos para cumplir con la creación y operación de un Centro de Intercambio de Información (CII) virtual sobre derechos de acceso. De esta manera, serán las partes del acuerdo, y por añadidura la ciudadanía, las beneficiarias de dicho centro, mientras que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) será quien se encargue de alimentar la plataforma virtual con información relevante.

Por otro lado, el artículo 13 contiene un mandato general o de obligación de medios,<sup>1</sup> a través del cual se insta a las partes a facilitar los recursos para la implementación de las obligaciones derivadas del Acuerdo. A diferencia del artículo 12, este no detalla la naturaleza de estos medios, lo que conlleva el otorgamiento de un margen de discrecionalidad para la definición e implementación de estos, de acuerdo con los parámetros de posibilidades y prioridades de los Estados.<sup>2</sup>

El análisis y comentario de los artículos se divide en tres partes, siendo la primera una descripción detallada del artículo, incluyendo su objeto, alcance y reseña histórica, tomando como fuentes de investigación materiales de derecho internacional público y los trabajos preparatorios del Acuerdo; en segundo lugar, el contenido del artículo se someterá a un análisis comparado con otros regímenes para entender su funcionamiento en otros contextos geopolíticos y proyectar posibles trayectorias para América Latina y el Caribe; y tercero, además de identificar potenciales obstáculos al objeto de los artículos a través de una perspectiva crítica y sociolegal, también se propondrán algunos

1 Corte IDH, Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2017, párr. 143.

2 Dentro del régimen interamericano de derechos humanos, la noción de desarrollo progresivo para garantizar derechos económicos, sociales y culturales está vinculada a los medios disponibles de los Estados. Véase Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos, n.º 36, Reg. ONU 27/08/1979, n.º 17955, 1969, sec. 26.



escenarios que permitan imaginar formas de superar dichos obstáculos. Finalmente, este capítulo cerrará con una conclusión que englobará las ideas más relevantes de las secciones reseñadas.

En general, este capítulo busca explorar, clarificar y sugerir cuestiones relativas al desarrollo y potencial operación de los artículos 12 y 13 del Acuerdo de Escazú. Dicha tarea no será planteada únicamente desde una perspectiva autorreferencial y compartimentada respecto de cada artículo, sino desde una lectura global e interdependiente del resto del texto del Acuerdo. De esta manera, una interpretación específica de cada artículo, combinada con un examen de su interrelación con el resto del cuerpo normativo, permitirá entender el entramado jurídico que sostiene la aspiración compleja del Acuerdo.

## 2. DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ARTÍCULO 12

El propósito del artículo 12 es la creación de un CII, que es un mecanismo de intercambio de información relevante sobre los derechos de acceso, el mismo que será de carácter virtual y de acceso universal. A su vez, el artículo determina que el CII será operado por la Cepal, en su calidad de Secretaría. Los mecanismos de intercambio de información, o *clearinghouses*, suelen establecerse para facilitar el acceso a los datos, fomentar la transparencia e identificar los factores relevantes para la aplicación de un instrumento internacional.<sup>3</sup> Por lo general, dichos mecanismos se constituyen de manera descentralizada, están orientados a coadyuvar a la toma de decisiones, y facilitan la coordinación de actores interesados en algún ámbito de la gobernanza.<sup>4</sup> Los elementos clave de los mecanismos de información incluyen la cooperación, el desarrollo de redes, el fomento de la transparencia y la disponibilidad de datos locales, nacionales y regionales.<sup>5</sup>

Durante la cuarta reunión virtual entre periodos del Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú, en marzo de 2017, se presentó y discutió la propuesta de artículo que contendría las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento de capacidades y cooperación, donde se incluyó al CII. El representante de la Secretaría Técnica señaló que el CII “provenía de los Contenidos de San José y correspondía más bien a un centro virtual o ampliación del Observatorio que la Secretaría ya estaba implementando, pero que correspondería a las delegaciones acordar su estructura final”.<sup>6</sup> En efecto, los Puntos Focales,<sup>7</sup> en su resolución de abril de 2013, crearon un grupo de trabajo cuya misión fue desarrollar los “Contenidos de San José”, que son una propuesta de naturaleza y contenidos que

3 United Nations Information Portal on Multilateral Environmental Agreements, “Glossary: Information Exchange”, *InforMEA*. <https://www.informe.org/en/terms/information-exchange>.

4 *Idem*.

5 *Idem*.

6 Cepal, “Minuta de Reunión entre períodos (virtual) del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, 23 de mayo de 2017, p. 3.

7 La denominación completa es Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Este grupo tuvo como objetivo revisar y aprobar el plan de acción hasta 2014.

moldearía el instrumento regional, la misma que fue considerada y aprobada en la cuarta reunión de los Puntos Focales.<sup>8</sup>

Por tanto, es en este documento de los trabajos preparatorios para el Acuerdo de Escazú donde se bosqueja por primera vez un conjunto de aspiraciones normativas en torno al fortalecimiento de capacidades y cooperación para asistir a los Estados y al público en general para la cabal aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales. Dentro de las modalidades para dar fiel cumplimiento al fortalecimiento de capacidades y cooperación, en los Contenidos de San José se incluyó, entre otras, a los centros de divulgación de información (*clearinghouses*).<sup>9</sup> Sin embargo, dicha inclusión no desarrolla el alcance ni la forma que esta modalidad específica tendría.

Los mecanismos de información se han venido instaurando en varios regímenes de protección ambiental a nivel multilateral desde hace varias décadas. El régimen internacional ambiental donde dichos mecanismos de información se han desarrollado de manera más detallada es el de diversidad biológica. El artículo 18.3 del Convenio de Diversidad Biológica (CDB) establece que la Conferencia de las Partes de dicho Convenio será la que determine la “forma de establecer un mecanismo de facilitación para promover y facilitar la cooperación científica y técnica”.<sup>10</sup> De conformidad con la Decisión X/15 de la COP del CDB, la misión del mecanismo de facilitación consiste en contribuir de manera significativa a la aplicación del CDB a través de servicios de información eficaces y otros medios apropiados, con el fin de promocionar y facilitar la cooperación científica y técnica, el intercambio de conocimientos y de información, y de establecer una red plenamente operativa de Partes y asociados.<sup>11</sup> Las actividades para la aplicación del mecanismo de facilitación han contado con la guía de la Conferencia de las Partes, y sus componentes son el sitio web del CDB, que funciona como el nodo central, una red de mecanismos de facilitación nacionales y varias instituciones asociadas.

Para entender el objeto del artículo 12 del Acuerdo es necesario remontar el análisis al borrador del texto actual, el mismo que fue elaborado por la Cepal para la primera reunión de negociación del Acuerdo de Escazú en 2015. El documento preliminar del instrumento regional proponía en su artículo 10, sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, una lista de obligaciones y compromisos tanto para las partes como para la Conferencia de las Partes. Por ejemplo, en este artículo, las partes deberán promover el fortalecimiento de capacidades y cooperación a través de diversas modalidades, entre ellas el intercambio de recursos, conocimiento y asistencia técnica.<sup>12</sup>

8 Cepal, *Informe de la Cuarta Reunión de los Puntos Focales designados por los gobiernos de los países signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe*, Santiago, Cepal, 2015.

9 *Ibid.*, p. 29.

10 ONU, “United Nations Conference on Environment and Development: Convention on Biological Diversity”, *International Legal Materials*, vol. 31, n.º 4, 1992, pp. 818-841.

11 UNEP, COP Convenio Sobre Diversidad Biológica, Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su Décima reunión, UNEP/CBD/COP/DEC/X/15, 2010, p. 3.

12 Cepal, *Documento Preliminar del Instrumento Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, 2015, p. 22.

A su vez, el numeral cuarto del mismo artículo establece la creación de un “Centro de Intercambio de Información sobre derechos de acceso, el que será administrado por la secretaría con el objetivo de promover sinergias y la coordinación en el fortalecimiento de capacidades”.<sup>13</sup> Como se puede observar, la formulación de este párrafo guarda estrecha relación con la actual, la misma que establece el CII y le confiere la administración a la Cepal en su calidad de Secretaría.

Ahora bien, existe una diferencia sobresaliente entre el articulado original y el actual respecto del CII, y es que el documento preliminar insta a las artes a proporcionar la información que alimentará al CII. Esto quiere decir que se crea una obligación, aunque de stirpe exhortativa, en la que se espera que las partes transmitan todo material sobre derechos de acceso de acuerdo con las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes. Esto quiere decir que la Conferencia de las Partes del Acuerdo, bajo la formulación del artículo del documento preliminar, delimitará y emitirá los criterios y parámetros para que las partes conozcan el tipo de información que deberán compartir para ser incorporada al CII. Por otro lado, en la formulación del artículo vigente, las partes no tienen ningún tipo de obligación de transmitir información ni a la Conferencia de las Partes ni a la Secretaría, sino que la obligación de creación y operación recae por completo sobre la Cepal en su calidad de Secretaría.

Por otro lado, una similitud entre ambas formulaciones es que en el documento preliminar aparece una lista no exhaustiva del tipo de contenido que se espera que las partes compartan a la CII. Este podrá incluir, entre otros: “medidas legislativas, administrativas y de política sobre derechos de acceso; información acerca del punto focal nacional y la autoridad o autoridades nacionales competentes, y códigos de conducta y prácticas óptimas”. En concordancia, el artículo 12 actual también mantiene una formulación híbrida entre taxativa, a modo de guía, y abierta, para libre interpretación. Por tanto, se incluyen las medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas, entre otros.

De lo anterior se desprende que, a lo largo de las negociaciones, se buscó delimitar claramente a los titulares de las obligaciones designadas por el Acuerdo y el alcance de dichas obligaciones. En ese sentido, el voluminoso artículo 10 del documento preliminar incluyó a las partes, a la Conferencia de las Partes y a la Secretaría como titulares de obligaciones y responsabilidades concernientes a la cooperación y el fortalecimiento de capacidades para la buena gobernanza del Acuerdo. Esto contrasta de manera vehemente con el texto actual, en donde se fragmenta el contenido del artículo del documento preliminar para ser distribuido en varios artículos del Acuerdo de Escazú. De esta forma, el Acuerdo actualmente establece en su artículo 10 un mandato solo para las partes, con fines de fortalecimiento de capacidades, y en su artículo 11 un detalle de las formas de cooperación para dicho fortalecimiento. Como se observa, se conserva casi íntegramente el contenido de la propuesta de documento preliminar.

---

13 *Idem.*

Por tanto, de la similitud normativa entre el documento preliminar elaborado por la Cepal y el texto del Acuerdo en vigor, se puede colegir que no existieron fricciones importantes que impidieran llegar a compromisos durante las fases de negociación hasta la adopción del Acuerdo. Por tal motivo, se podría decir que el contenido del artículo 12 no está caracterizado por un texto controvertido, pues la obligación para su cumplimiento no reside en ninguna de las partes, sino en la Secretaría.

La idea de establecer un CII, de alguna forma, ya fue materializada por la Cepal a través de la creación del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe.<sup>14</sup> El Observatorio busca contribuir a un mejor conocimiento, difusión e implementación de los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En dicho repositorio digital se encuentran materiales jurídicos sobre los derechos de acceso establecidos en tratados internacionales de los que los países de la región son parte, así como contenido relevante que se desprende de las constituciones, leyes, reglamentos, planes, estrategias y políticas nacionales de los 33 países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se ofrece jurisprudencia tocante a los derechos de acceso. Es importante señalar que en la sección que describe el objeto de la página web del Observatorio, este se autodefine como CII para la implementación del Acuerdo de Escazú.

De conformidad con lo anterior, del 20 al 22 de abril de 2022 se celebró en Santiago de Chile la Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. En este encuentro se tomaron cuatro decisiones correspondientes a la administración de la gobernanza del régimen de Escazú, es decir, de su funcionamiento interno. Las decisiones incluyen aquellas referentes a las “Reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes del Acuerdo”, “Elección de la Mesa Directiva”, “Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo, y “Arreglos Financieros”.<sup>15</sup> En la Decisión I/3, que atañe a las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo, se incluye una definición y un objetivo de dicho Comité. Esta entidad es un órgano subsidiario de la COP, la misma que promueve la aplicación y apoya a las partes en la implementación del Acuerdo. Además, dentro de dicha decisión, el artículo VII sobre información y confidencialidad establece en su numeral 5 que el Comité de Apoyo podrá utilizar la información compilada por el CII prevista en el artículo 12 del Acuerdo. En consecuencia, si la Secretaría estima adecuado, el Observatorio del Principio 10 fungirá como CII de acuerdo con el artículo 12, lo que genera una fuente oficial de información para el trabajo del Comité de Apoyo del Acuerdo. Para fines prácticos, la cantidad y calidad de información relevante sobre derechos procedimentales ambientales que existan en el portal del Observatorio del Principio 10, influenciarán la

14 Cepal, *Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe*. <http://observatoriop10.cepal.org>.

15 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (COP1), Decisiones aprobadas, Doc. 22-00345, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022.

profundidad y el rigor en la formulación de una recomendación o conclusión del Comité de Apoyo relativa al cumplimiento del Acuerdo de una Parte interesada.

En conclusión, el artículo 12 del Acuerdo sobre la creación y operación de un mecanismo de facilitación de información, o CII, es una iniciativa que permite que los actores interesados en la aplicación del Acuerdo, sobre todo el Comité de Apoyo, puedan servirse de información relevante y actualizada sobre derechos de acceso. Dicho concepto ya ha sido desarrollado en otros regímenes internacionales de protección ambiental, cuyo análisis será abordado en el siguiente apartado.

## 2.1. Análisis comparado

Como se señaló, los mecanismos de facilitación de información o *clearinghouses* existen y se han ido desarrollando en otros regímenes internacionales de protección ambiental. El propósito de este apartado, por tanto, es examinar el funcionamiento y la estructura de estos mecanismos con el fin de extrapolarlos al futuro funcionamiento del CII del Acuerdo de Escazú. Para esto, se analizará a profundidad el estado actual del mecanismo de facilitación del CBD y de sus protocolos adicionales, incluyendo el de Cartagena y de Nagoya. Así mismo, se analizará el estado del mecanismo de facilitación en el marco del Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente.

En 2010, la COP del CDB emitió la Decisión X/15, en la cual se establecieron tres metas para el mecanismo de facilitación. La primera meta consiste en proporcionar servicios de información globales y eficaces para facilitar la aplicación del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020. Para dicha meta, la Secretaría del CDB será quien mantenga un sitio web de alta calidad, eficaz, plenamente operativo y disponible en todos los idiomas de las Naciones Unidas, además del desarrollo de una red de expertos y profesionales entre las partes y los asociados.<sup>16</sup> El CDB también crea una meta referente a la proporción de información eficaz en el contexto de mecanismos de facilitación nacionales para la aplicación de las estrategias y los planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica, las mismas que serán ampliadas por los actores interesados.<sup>17</sup>

Las partes del CDB redactaron y adoptaron dos convenios de materia más específica dentro del régimen de biodiversidad, a saber, el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología y el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización.<sup>18</sup> Ambos instrumentos establecen la creación de centros de intercambio de información en sus respectivas materias citando al artículo 18 del CDB como fuente normativa principal.

16 UNEP, COP Convenio Diversidad Biológica, Decisión adoptada por la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica en su Décima reunión, cit., pp. 2-3.

17 *Ibid.*, p. 3.

18 UNEP, Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexos, 2000; Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica: texto y anexo, vol. K3488. A48 2011, 2011.

El Protocolo de Cartagena, en su artículo 20, establece que el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología tendrá el fin de:

- a) Facilitar el intercambio de información y experiencia científica, técnica, ambiental y jurídica en relación con los organismos vivos modificados; y b) Prestar asistencia a las Partes en la aplicación del Protocolo, teniendo presentes las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y de los países con economías en transición, así como de los países que son centros de origen y centros de diversidad genética.

De manera similar, el artículo 14 del Protocolo de Nagoya establece la creación de un Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios e Intercambio de Información. Dentro del régimen del Protocolo de Nagoya, serán las partes quienes proporcionen al Centro de Intercambio de Información los insumos requeridos en virtud del Protocolo y conforme a las decisiones adoptadas por la Conferencia de las Partes del Protocolo. El Protocolo de Nagoya, así mismo, establece una lista no exhaustiva de requerimientos de información como, por ejemplo:

- (a) Medidas legislativas, administrativas y de política sobre acceso y participación en los beneficios; (b) Información acerca del punto focal nacional y la autoridad o autoridades nacionales competentes; y (c) Permisos o su equivalente, emitidos en el momento del acceso como prueba de la decisión de otorgar el consentimiento fundamentado previo y de que se han establecido condiciones mutuamente acordadas.

Tanto el Centro de Información del Protocolo de Nagoya, como de Cartagena, se albergan en sitios web que constantemente se actualizan con información relevante sometida por las partes de los instrumentos y por diferentes actores involucrados.<sup>19</sup> En estos sitios, se puede encontrar información respecto de las generalidades de los objetivos y el funcionamiento del Centro de Intercambio de Información, así como los perfiles específicos de los países que son parte de dichos instrumentos. Por el contrario, el Convenio de Aarhus no establece ningún mandato para la creación y el funcionamiento de un Centro de Intercambio de Información. A pesar de esta laguna normativa, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, como secretaría del Convenio de Aarhus, ha puesto a disposición un *clearinghouse* a través de un sitio web que proporciona información relevante para la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río.<sup>20</sup>

Del análisis comparativo se desprende que, dentro del Acuerdo de Escazú, al no existir un mandato específico en el cual se ordene el desarrollo de las formas de implementación del CII, como por ejemplo, a través de decisiones de la COP –como sí existe en otros regímenes como en el del CDB–, la expectativa es que será la Secretaría quien reciba,

19 Convenio sobre la Diversidad Biológica, Acerca del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios. <https://absch.cbd.int/es/about/Introduction>; Biosafety Clearing-House (BCH), ¿Qué es el Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (CIISB)?, 2021. <https://bit.ly/3ci8ull>.

20 Unece, About the Clearinghouse for Environmental Democracy, s. f. <https://aarhusclearinghouse.unece.org/about-the-clearinghouse>

sistematica y comunique la información relevante en un portal especializado. Sin embargo, el Acuerdo de Escazú no impide que, eventualmente, como punto de agenda dentro de una decisión de la COP, se adopte una resolución donde se indique con mayor precisión cuáles serán los parámetros para la integración de información al portal, qué actores tendrían la potestad de compartir información a la Secretaría para que esta sea procesada y cuáles serían los medios efectivos de comunicación para actualizar al público interesado acerca del tipo de material que pueda aparecer en el portal digital. En efecto, como se desarrolló en la sección anterior, la decisión de la COP1 del Acuerdo de Escazú estableció que será el Comité de Apoyo quien podrá servirse de la información disponible en el CII para formular recomendaciones y conclusiones relativas al incumplimiento del Acuerdo.

El Régimen del CBD no solo centraliza el intercambio de información a través de su Secretaría en un portal digital, sino que, a través de una decisión de la COP, crea mecanismos de facilitación nacionales, lo cual no existe actualmente en el texto del Acuerdo de Escazú como tal. Es posible que, como se dijo previamente, una decisión de la COP del Acuerdo de Escazú pueda resolver la creación de CII a nivel nacional que puedan alimentar también el portal digital central administrado por la Cepal como su Secretaría.

## 2.2. Reflexiones sobre el artículo 12

En vista de lo anterior, es posible concluir que la importancia del artículo 12 del Acuerdo de Escazú yace en el empoderamiento de la ciudadanía a través de la idea de la transparencia y de la accesibilidad a información relevante dentro de un régimen de gobernanza.<sup>21</sup> Por un lado, la transparencia es un valor que debe emanar principalmente de las instituciones que conforman un régimen de gobernanza, en este caso, los Estados y la Secretaría. Esto se debe a que son estos quienes deben velar por el efectivo funcionamiento del sistema y, a la vez, son quienes tienen el mandato de mostrar abiertamente la información que permita que el sistema genere y mantenga legitimidad respecto de la ciudadanía. Por otro lado, la accesibilidad a la información relevante es un valor que va de la mano de la transparencia, pues representa la forma específica en la cual esta se manifiesta. Esto quiere decir, que tanto los Estados como la Secretaría, que vendrían a ser los actores que poseen la capacidad técnica y los recursos para el adecuado funcionamiento del sistema, son los principales responsables en facilitar el acceso a información relevante. Los beneficiarios principales del CII del Acuerdo de Escazú vendrían a ser todas las personas de la región que tienen un interés en la defensa ambiental, por lo tanto, la información que se vaya a poner a disposición en el CII debe tener esa finalidad, la misma que se traduce en proveer información relevante para que, en igualdad de condiciones, se cumpla con los objetivos del Acuerdo.

Actualmente la Cepal, a través del Observatorio del Principio 10,<sup>22</sup> fomenta la difusión, el conocimiento y la implementación de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en la región. El

21 A. Gupta, "Transparency to what end? Governing by disclosure through the biosafety clearing house", *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 28, n.º 1, 2010, p. 140.

22 Cepal, *Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe*. <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

Observatorio se define ya como un CII, a través del cual las personas interesadas pueden acceder a referencias sobre los derechos de acceso establecidas en los tratados internacionales de los que los países de la región son parte, así como otras disposiciones e información de interés contenidas en las constituciones, leyes, reglamentos, planes, estrategias y políticas de los 33 países de América Latina y el Caribe. Incluye, asimismo, jurisprudencia destacada.<sup>23</sup> Con este antecedente, la Cepal, en tanto Secretaría del Acuerdo, ya estaría dando cumplimiento al artículo 12, pues podría argüirse que el Observatorio, en su forma actual, cumple con el mandato general contenido en el Acuerdo de Escazú, tal y como se desprende del análisis en esta sección.

El valor agregado que un renovado CII podría aportar, a partir de la experiencia del Observatorio del Principio 10, podría ser un mayor nivel participativo que permita el intercambio de información aún más específico a través de la plataforma digital. Para esto, el camino a futuro podría allanarse de dos formas. La primera es a través de una resolución o decisión dentro de la Conferencia de las Partes del Acuerdo que delimite con mayor detalle el tipo de información que el CII tendrá y los canales que podría integrar para incluir mayores voces y tipos de información. Este proceso podría inspirarse en el funcionamiento de los *clearinghouses* de los protocolos de Nagoya y de Cartagena. La segunda forma en la que esto puede ponerse de manifiesto es a través de una consulta regional liderada por la Cepal, en la que participen personas de todo el continente interesadas en la defensa del ambiente y los derechos de acceso, propiciando así un espacio de construcción colectiva de un CII más inclusivo y plural. Cualquiera que sea el camino, la experiencia colectiva será siempre la mejor aliada para el diseño y funcionamiento de un CII que sea efectivo y cumpla con las expectativas de las y los usuarios dentro del sistema de gobernanza del Acuerdo de Escazú.

### 3. DESCRIPCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ARTÍCULO 13

Como se indicó, el artículo 13 del Acuerdo de Escazú sobre implementación nacional establece un compromiso general respecto a las partes de facilitar los medios para implementar las actividades necesarias en cada país para el cumplimiento del Acuerdo. Este compromiso, a su vez, está modulado por dos condiciones: las “posibilidades” y las “prioridades nacionales” de cada parte, lo que significa que, al momento de cumplir con su compromiso, las partes tienen un margen de discreción que determinará la calidad y forma específica del compromiso. El lenguaje del artículo hace alusión a las condiciones socioeconómicas del Estado parte que modulan la calidad en la aplicación de su obligación. Dicha fórmula normativa está presente en algunos tratados de derechos humanos, principalmente aquellos donde la modulación de la obligación se vincula con su garantía progresiva. Adicionalmente, el concepto del contexto nacional para la modulación del cumplimiento de obligaciones también existe dentro del Acuerdo de Escazú. El artículo 18, que establece el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo,

23 J. H. Knox y V. Torres, “La importancia del Acuerdo de Escazú”, en M. Prieur, G. Sozzo, A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020, p. 124.



también enuncia ciertos principios para guiar su función. Dentro de esos principios, se incluye que, para fines de examinar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo y formular recomendaciones, el Comité tendrá que considerar las capacidades y circunstancias nacionales de las partes.

Cabe mencionar que la formulación del artículo actual no fue originalmente propuesta de esa manera, sino que su forma original fue sujeta a varias reformas a lo largo del proceso de negociación. En tal sentido, cabe anotar que la Cepal, para la primera reunión de negociación del Acuerdo de Escazú, elaboró un documento preliminar del instrumento regional en el que se proponía una formulación acerca de los medios de implementación más amplia y detallada que la que existe actualmente. En el artículo 11 de dicho documento preliminar se proponía:

1. Cada Parte, con arreglo a sus posibilidades, con sujeción a la disponibilidad presupuestaria y de conformidad con sus políticas, prioridades, planes y programas nacionales, se compromete a facilitar recursos respecto de las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo.
2. Por el presente se establece un Fondo para financiar la implementación del presente Acuerdo, a ser definido en la Conferencia de las Partes en concordancia con el artículo 12 y que será gestionado por la secretaría.
3. La Conferencia de las Partes examinará la posibilidad de establecer otras disposiciones financieras por consenso y mecanismos de asistencia técnica que faciliten la aplicación del presente Acuerdo. Asimismo, explorará medios de financiamiento adicionales para la implementación del presente Acuerdo.<sup>24</sup>

Como se puede apreciar, la propuesta de texto original contenía un nivel de detalle más granular respecto del texto actual, especialmente en lo que concierne a la creación de un “Fondo para financiar la implementación” del Acuerdo y otros medios de financiación que se establecerían por consenso. A pesar de dicha formulación, los Estados del grupo negociador del Acuerdo comenzaron a presentar ciertas objeciones y contrapropuestas al texto. Durante la Séptima Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo, celebrada en Buenos Aires en 2017, hubo ciertos países, como México y Colombia, que manifestaron reservas sobre el artículo o sugirieron suprimirlo parcialmente.<sup>25</sup>

Otros países, como Jamaica, Chile y Trinidad y Tobago, observaron que la formulación propuesta no es tan amplia como en otros acuerdos ambientales y sugirieron incluir mayores fuentes de financiamiento a través de la movilización de fondos por parte de la Conferencia de las Partes.<sup>26</sup> En la versión del texto presentado en la Novena Reunión del

24 Cepal, *Documento Preliminar del Instrumento Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, cit., p. 24.

25 Cepal, Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Sexta Versión, Cepal, Buenos Aires, 2017, p. 39.

26 *Idem*.

Comité de Negociación del Acuerdo, celebrada en San José en 2018, previa a la adopción del texto de Acuerdo vigente, las observaciones y sugerencias indicadas con anterioridad por los países subsistieron, siendo el único cambio palpable la numeración del artículo, pasando de ser 11, a ser el número 13.<sup>27</sup> Sin embargo, los numerales 2 y 3 del artículo 11 del texto preliminar se trasladaron al artículo 14 del Acuerdo de Escazú, cuyo texto se refiere al “Fondo de Contribuciones Voluntarias”, donde efectivamente será la Conferencia de las Partes del Acuerdo la que establezcan las modalidades del mismo y donde se invita a las partes a realizar sus contribuciones voluntarias.

Lo que refleja esta serie de cambios a lo largo del proceso de negociación es una aversión a una responsabilidad específica por parte de los Estados parte para la financiación obligatoria del Acuerdo a través de la Conferencia de las Partes. El texto preliminar no califica de “voluntarias” a las contribuciones para la implementación del Acuerdo, por el contrario, se puede interpretar como una obligación mayor dentro del régimen de Escazú. Por ende, el artículo 13 del Acuerdo podría considerarse como un principio general que guíe la conducta de los Estados más que una obligación concreta. En el siguiente apartado, el análisis comparado con otros regímenes de derecho internacional proveerá mayores luces acerca de cómo el artículo en mención podría operar.

### 3.1. Análisis comparado

Como se señaló, el artículo 13 del Acuerdo de Escazú, respecto de la dotación de medios de implementación nacional bajo las condiciones de “posibilidades” y “prioridades nacionales”, resuena y tiene conformidad, por un lado, con la doctrina del derecho internacional de derechos humanos de desarrollo progresivo. Por otro lado, puede decirse que, si los “medios de implementación” se interpretan meramente como recursos financieros, entonces el artículo tiene conformidad con algunas formulaciones normativas del derecho internacional ambiental, específicamente aquellas que crean obligaciones para los Estados a través de mecanismos de financiación.

En cuanto al régimen internacional de derechos humanos, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) señala: “Los Estados parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, [...] para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos [...], en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.<sup>28</sup>

El Protocolo Adicional a la Convención Americana (“Protocolo de San Salvador”), así como otros tratados internacionales de derechos humanos, como la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 4) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con

27 Cepal, Texto Compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Octava Versión, Cepal, San José, 2018, p. 28.

28 OEA, Convención Americana sobre Derechos Humanos, n.º 36, Reg. ONU 27/08/1979, n.º 17955, cit.

Discapacidad (art. 4.2) incluyen provisiones similares a las de la CADH, en cuanto a la realización progresiva de los derechos en función de las capacidades de los Estados. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) concibe al principio de desarrollo progresivo como “la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos”.<sup>29</sup>

Así, la idea primordial del principio de progresividad es garantizar un umbral mínimo de derechos independientemente del nivel de desarrollo económico del país, no obstante la importancia de los recursos generados a partir del desarrollo económico. En consecuencia, el principio de progresividad exige que, a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos, en este caso, los derechos de acceso. De esta manera, el compromiso de los Estados de tomar medidas con el objetivo de alcanzar progresivamente la realización plena de los derechos de acceso exige el uso efectivo de los recursos disponibles para garantizar un ambiente sano.<sup>30</sup> Además, desde una perspectiva pragmática y realista, los Estados requieren de recursos económicos para gestionar sus obligaciones de derecho internacional e interno, específicamente para cubrir los costos logísticos y de personal con miras a la consecución de actividades concretas.

El Acuerdo de Escazú abre una obligación de compromiso, la misma que no está definida con detalle, sino que está simplemente modulada por dos condiciones: “posibilidades” y “prioridades nacionales”. Por tanto, las actividades nacionales que se deben implementar para cumplir con la obligación están condicionadas por las “posibilidades” económicas de las partes, así que, a mayores posibilidades, mayor será la contribución para cumplir con las obligaciones del Acuerdo de Escazú. Ante dicha lectura de la doctrina del desarrollo progresivo, al no tener una expectativa de resultados concretos,<sup>31</sup> su naturaleza justiciable se torna más compleja. Lo mismo se puede decir del concepto de “prioridades nacionales”, que en su amplitud y ambigüedad puede servir para justificar un compromiso menor con respecto a la dotación de medios apropiados para el cumplimiento de las obligaciones del Acuerdo. Sin embargo, dicho concepto no tiene arraigo en el derecho internacional de los derechos humanos, es más, podría decirse que se crea una tensión entre las “prioridades nacionales” y los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en los cuales, mediante el principio de *pacta sunt servanda*, una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.<sup>32</sup>

Por otro lado, si el enfoque se centra en el compromiso de facilitación de medios para las actividades asociadas a las obligaciones del Acuerdo, el caso comparable más evidente es el que establece el régimen climático internacional dentro de la Convención

29 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1993*, Washington, CIDH, 1994, cap. 5.

30 *Idem*.

31 International Court of Justice, *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, 2015, párr. 104.

32 ONU, “Vienna Convention on the Law of Treaties”, *Treaty Series*, vol. 1155, 1969.

Marco de Cambio Climático. En su artículo 11, sobre mecanismos de financiación, las partes definieron un mecanismo para suministrar recursos financieros para varias actividades, incluyendo la transferencia de tecnología.<sup>33</sup> Evidentemente, el artículo del Acuerdo de Escazú que tiene mayor concordancia con el de la Convención Marco es el 14, sin embargo, lo relevante es el enfoque en el compromiso de facilitar medios de implementación. La diferencia principal es que la provisión de la Convención Marco es mucho más concreta con la constitución de un mecanismo, el mismo que define responsabilidades y un modelo de gobernanza, mientras que el artículo 13 de Escazú carece de especificidad, y le otorga un amplio nivel de discrecionalidad al Estado para efectivamente facilitar los medios de implementación.

### 3.2. Reflexiones sobre el artículo 13

El artículo 13 del Acuerdo de Escazú establece, a nivel general y como obligación de medios, un compromiso para las partes. Como tal, si bien es cierto que una obligación de medios no puede ser sujeta al mismo nivel de escrutinio detallado que una obligación de resultados, esto no dispensa al Estado para no cumplir con el compromiso asumido. En tal virtud, el potencial justiciable de incumplir con dicho compromiso puede manifestarse, en mayor medida, a nivel doméstico, debido a que un gran porcentaje de Estados parte del Acuerdo son monistas, y, por tanto, su sistema legal permite la exigencia de cumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos.<sup>34</sup> La arquitectura constitucional a nivel nacional, que permite la tutela de derechos reconocidos en tratados internacionales, contrasta con la naturaleza exhortatoria del Acuerdo de Escazú, cuyo diseño basado en el consenso, no punitivo y no contencioso, presenta mayores barreras para exigir a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones. Por ejemplo, defensores ambientales de un Estado parte, si consideran que su gobierno no ha contribuido de ninguna forma con la facilitación de medios de implementación en el marco del Acuerdo de Escazú, podrían presentar una acción constitucional de cumplimiento en su respectiva jurisdicción si así lo permiten las normas de procedimiento.

Lo anterior refleja que, si bien es cierto que tanto “las posibilidades” como las “prioridades nacionales” modulan la forma como la obligación de medios se manifiesta, estas no eximen del cumplimiento de la obligación. Si el Estado arguye que su falta de cumplimiento con el artículo 13 se debe a la escasez de recursos y a prioridades ajenas a las del Acuerdo, esta es una clara conducta que contradice los principios de debida diligencia y desarrollo progresivo, así como el principio *pacta sunt servanda*.<sup>35</sup> Podría decirse, entonces, que existe un mínimo de acción que se espera de los Estados para efectivamente satisfacer la obligación del compromiso asumido, el mismo debe ser comunicado y registrado ante la Secretaría del Acuerdo.

33 ONU, United Nations Framework Convention on Climate Change, 1992.

34 J. Auz, “Human rights-based climate litigation: A Latin American Cartography”, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 13, n.º 1, 2022.

35 J. Viñuales, “Due diligence in international environmental law: A fine-grained cartography”, en *Due Diligence in the International Legal Order*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Por otro lado, es viable pensar que dentro de las modalidades e instituciones que serán desarrolladas en el marco de la Conferencia de las Partes se emita a una decisión en la cual se guíe a los Estados a cumplir con sus compromisos bajo el artículo 13 y en concordancia con el artículo 14. Adicionalmente, el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, establecido en el artículo 18 del Acuerdo, también podría jugar un rol en apoyar a los Estados a cumplir con el contenido del artículo 13 mediante la delimitación y clarificación de los modos y las formas que los Estados deben adoptar para facilitar los medios de implementación. Respecto a este último punto, el artículo 18.2 del Acuerdo de Escazú, que establece la naturaleza y el alcance del rol del Comité de Apoyo, detalla que, al momento de ejercer su rol consultivo para la aplicación del Acuerdo, debe considerar las capacidades y circunstancias de las partes. Esto quiere decir que, si el Comité de Apoyo concluye que el Estado parte no facilita los medios necesarios para la implementación del Acuerdo, dicha argumentación debería haber integrado un análisis contextual del país para situar su decisión jurídica en virtud del artículo 18.2 y en concordancia con el artículo 13.

#### 4. CONCLUSIONES

El presente capítulo analizó, desde una perspectiva doctrinaria, histórica y comparada, los artículos 12 y 13 del Acuerdo de Escazú. Dicho análisis consistió en una revisión minuciosa del contenido de cada artículo por separado, primordialmente debido a que el contenido normativo de cada uno dista entre sí. En ese sentido, en el contexto del artículo 12, se resaltó que la justificación moral de su incorporación dentro del Acuerdo fue el valor de la transparencia y acceso a la información, cuestiones que son necesarias dentro de un régimen internacional que fomenta la cooperación. Para este fin, el Acuerdo establece un Centro de Intercambio de Información (CII), basado en el modelo de *clearinghouses*, presente en la arquitectura de varios tratados internacionales ambientales, como el Convenio de Diversidad Biológica y sus dos protocolos.

Dichos mecanismos de información funcionan de manera virtual, tal y como se pretende en el Acuerdo de Escazú, por lo que el aprendizaje y las lecciones a partir de la experiencia de estos otros regímenes son fundamentales en la consecución de un mecanismo idóneo y efectivo para el intercambio de información. Además, la Cepal ya cuenta con experiencia preliminar, pues esta ya ha puesto a disposición el Observatorio del Principio 10, que gestiona información relevante que podría ser transmitida al nuevo CII del Acuerdo.

En cuanto al artículo 13 sobre implementación nacional, se puede concluir que a pesar de que este crea una obligación de compromiso, que equivale a una obligación de medios pues no detalla con exactitud la forma en la cual los Estados deben cumplir con la misma, no los exime de que dispongan el máximo de sus esfuerzos para su cumplimiento. En tal virtud, pueden facilitar los medios de implementación de tal forma que sean acordes a sus “posibilidades” y “prioridades nacionales”, es decir, de manera discrecional, pero no exime que los Estados incumplan dichas obligaciones, de lo contrario pueden someterse a contenciosos constitucionales en sus respectivas jurisdicciones. Adicionalmente, el artículo 18, que establece el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del

Acuerdo, podría asumir el rol, dentro del régimen de Escazú, de guiar a los Estados a interpretar el marco de sus obligaciones sobre la facilitación de medios de implementación.

Los artículos aquí examinados guardan similitudes con provisiones e instituciones incluidas en otros tratados internacionales, tanto de derechos humanos como ambientales. Esta es una oportunidad para que los actores encargados de velar por el cumplimiento efectivo del Acuerdo puedan observar y tomar lo mejor de procesos análogos, sin que esto signifique que la esencia regional del Acuerdo se pierda. Tanto la transparencia como la buena fe, que al final de cuentas son valores incorporados en el diseño normativo de los artículos analizados aquí, son esenciales para el funcionamiento cabal del Acuerdo. Por último, sin los artículos aquí analizados, difícilmente el Acuerdo de Escazú podría alcanzar su potencial transformador por un ambiente sano y los derechos de acceso.

## ARTÍCULO 14. FONDO DE CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS

1. Queda establecido un Fondo de Contribuciones Voluntarias para apoyar el financiamiento de la implementación del presente Acuerdo, cuyo funcionamiento será definido por la Conferencia de las Partes.
2. Las Partes podrán realizar contribuciones voluntarias para apoyar la implementación del presente Acuerdo.
3. La Conferencia de las Partes, conforme al párrafo 5 g) del artículo 15 del presente Acuerdo, podrá invitar a otras fuentes a aportar recursos para apoyar la implementación del presente Acuerdo.

## BIBLIOGRAFÍA

### Referencias académicas

- Institute for European Environmental Policy (IEEP), “Who is paying for the European public good of environmental democracy? An analysis of financial contributions of Parties and signatories to the Aarhus Convention”, *Research brief*, 2008.
- Matz, N., “Environmental financing: Functions and coherence of financial mechanisms in international environmental agreements”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 6, 2002, pp. 473-534.
- Matz, N., “New strategies for environmental financing?”, *Heidelberg Journal of International Law*, 2003.
- Naciones Unidas, Asamblea General, Resolución 76/238 de 24 de diciembre de 2021. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/418/92/PDF/N2141892.pdf?OpenElement>.

### Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	409
<b>2. Artículo 14. Fondo de Contribuciones Voluntarias</b> .....	410
2.1. Definición: artículo 14, inciso 1 .....	410
<b>3. Reflexiones y sugerencias</b> .....	412
3.1. Escazú y Aarhus .....	414
3.2. La ONU y la asociación mundial con el sector privado .....	416
3.3. La práctica internacional de los acuerdos medioambientales multilaterales .....	418
3.4. La práctica de los fondos especiales .....	418

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 14 del Acuerdo de Escazú no trata de los objetivos sustantivos del Acuerdo, tal como se establece en el artículo 1, sino de cuestiones de procedimiento e institucionales. Es el único que se ocupa de las cuestiones financieras relacionadas con el funcionamiento del Acuerdo. La financiación de la aplicación de un acuerdo internacional, es decir, la obtención de recursos que permitan la aplicación de un acuerdo internacional

a través de mecanismos de financiación, es una cuestión que se descuida con demasiada frecuencia, hasta el punto de que rara vez aparece en los tratados internacionales. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 no hace referencia a este asunto.

Dado que los Estados están ahora más preocupados que antes por la aplicación efectiva de los tratados, probablemente bajo la presión de algunos agentes no estatales, aumenta la preocupación por la financiación de su aplicación en el ámbito medioambiental.

Es cierto que los tratados del pasado no iban acompañados de instituciones encargadas de supervisar su aplicación, como la Conferencia de las Partes (COP), la Secretaría o los órganos técnicos subsidiarios. Por lo tanto, no era necesario financiar actividades comunes a todas las Partes. Cada Estado era responsable de sus propios gastos cuando se organizaban reuniones poco frecuentes.

Ahora, la preocupación por la aplicación efectiva de las disposiciones del tratado requiere recursos especiales. Las modalidades de financiación varían en función de si el tratado es bilateral o multilateral, y de si está respaldado o no por una organización internacional preexistente.

Hay que distinguir dos categorías de recursos. En primer lugar, están los recursos generalizados, los cuales consisten en fijar para cada Estado parte del tratado una cuota generalmente vinculada al producto interno bruto (PIB) de ese Estado o a otro indicador financiero. El reglamento financiero adoptado por la Conferencia de las Partes determina el importe por pagar. En segundo lugar, además de las contribuciones obligatorias de los Estados, una práctica cada vez más extendida es el establecimiento de un mecanismo de contribuciones voluntarias para complementar las contribuciones obligatorias. Esto es lo que decidió el Acuerdo de Escazú en su artículo 14. En la práctica, existe una tercera forma de contribución, conocida como contribución en especie, cuando un Estado asume la financiación de viajes, misiones, reuniones o la preparación de documentos de forma puntual.

## **2. ARTÍCULO 14. FONDO DE CONTRIBUCIONES VOLUNTARIAS**

### **2.1. Definición: artículo 14, inciso 1**

El propósito exclusivo del Fondo Voluntario es apoyar la financiación de la implementación del Acuerdo de Escazú. La aplicación es un objetivo muy amplio que constituye una preocupación permanente del Acuerdo. De hecho, esta legítima preocupación aparece 40 veces en el tratado bajo términos relacionados como: aplicación, cumplimiento, pleno disfrute de los derechos, eficiencia, eficacia.

Esto demuestra que la prioridad de las partes es la aplicación más completa posible del Acuerdo. Para ello se necesitarán recursos financieros especiales reunidos a través del Fondo Fiduciario Voluntario, con cuatro objetivos:

- a. “Apoyar a las Partes en la aplicación” (art. 18-1) mediante conocimientos jurídicos y asesoramiento.



- b. Financiar los órganos subsidiarios creados para la aplicación del Acuerdo (art. 15-5 a).
- c. Contribuir al funcionamiento del Centro de Intercambio (art. 12).
- d. Reforzar las capacidades nacionales (art. 11-1) para emprender las medidas enumeradas en el artículo 10-2, como la formación, la sensibilización, la educación, el apoyo a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

**2.1.1. Organización: artículo 14, inciso 1**

El Fondo Voluntario creado por el Acuerdo será objeto de un reglamento que establecerá las normas de su funcionamiento. Este reglamento se debatió y aprobó en la primera Conferencia de las Partes el 22 de abril de 2022. (Se desarrollará después de la COP).

**2.1.2. Carácter voluntario de las contribuciones de las Partes: artículo 14, inciso 2**

Además de las contribuciones obligatorias, las partes suelen ser libres de hacer contribuciones voluntarias. En cuanto a las contribuciones obligatorias, se mencionan implícitamente en el literal g) del apartado 4 del artículo 15, según el cual, la Conferencia de las Partes, en su primera reunión, “examinará y aprobará por consenso las normas financieras necesarias para el funcionamiento y la aplicación del presente Acuerdo”. Por lo tanto, deberían fijarse como parte de la aprobación del presupuesto de la Conferencia de las Partes. Estas contribuciones obligatorias se basan generalmente en la escala de cuotas de las Naciones Unidas, a menos que la Conferencia de las Partes adopte una escala diferente.

Cabe señalar que algunos convenios prevén que, en caso de contribución obligatoria, un Estado puede decidir no estar vinculado por esta obligación (cláusula de exclusión voluntaria). Este es el caso del artículo 16-2 de la Convención del Patrimonio Mundial de la Unesco. Dado que no existe una cláusula de este tipo en el Acuerdo de Escazú, se puede deducir que los Estados parte no podrían negarse a pagar las contribuciones obligatorias decididas por consenso por la Conferencia de las Partes.

El carácter voluntario de las contribuciones voluntarias previstas en el Acuerdo de Escazú podría hacer que algunos de los recursos necesarios para su aplicación sean inciertos. Los recursos del Fondo podrían variar y no siempre permitirían llevar a cabo las acciones previstas para apoyar la aplicación efectiva del acuerdo (véanse los cuatro objetivos mencionados en el punto 2.1.1).

Debe señalarse que la creación de un fondo especial se inspiró en la experiencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). De hecho, en 1973 se creó un Fondo para el Medio Ambiente dentro del PNUMA. Las contribuciones voluntarias al Fondo representan el 95% del presupuesto de este programa. El 5% restante del presupuesto proviene del presupuesto de la ONU. Para la Organización Mundial de la Salud (OMS) las contribuciones voluntarias representan el 80% del presupuesto y para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) el 69%. La lista de las contribuciones voluntarias de los gobiernos, las organizaciones internacionales y las ONG a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a partir de 2019 figuran en un documento fechado el 5 de octubre de 2021 (GB.343/PFA/INF/1).

En el PNUMA, las contribuciones voluntarias se basan en una escala indicativa de “contribuciones justas” derivada de la Escala Indicativa de Contribuciones de las Naciones Unidas (VISC). Esta escala se adoptó en la Decisión SSVII/1 de 15 de febrero de 2002 (véase la nota del director ejecutivo de 13 de febrero de 2019, UNEP/EA.4/INF/11).

Ahora bien, el Acuerdo de Escazú podría basarse en esta escala. Sin embargo, algunos Estados (ver Anexo 1) se han mostrado reacios a realizar contribuciones voluntarias al PNUMA. Un dato que ejemplifica esto es que en 2021, solo 5 de los 33 Estados habían hecho una contribución voluntaria al PNUMA (México, Chile, Guyana, Barbados, Trinidad y Tobago, según la cuantía).

Por ello, la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEA) instó de nuevo a todos los Estados del mundo a aumentar sus contribuciones voluntarias (Decisión 5/2 de 26 de febrero de 2021, Estrategia a medio plazo, párr. 15, UNEP/EA.5/L.3).

### **2.1.3. Contribuciones voluntarias de fuentes distintas de las partes: artículo 14.3**

Además de las contribuciones obligatorias y voluntarias de las partes, los terceros del acuerdo también pueden hacer contribuciones voluntarias. Para ello, el artículo 14 remite al literal g) del apartado 5 del artículo 15, que se analizará más adelante [...]. El objetivo es siempre “apoyar” la aplicación del acuerdo. Sin embargo, es posible que algunos terceros contribuyentes condicionen su aporte a determinadas acciones de apoyo. Por el contrario, las contribuciones de las partes no deben ser condicionales. Esto dependerá de las disposiciones adoptadas por las normas financieras.

## **3. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS**

El artículo 14, que parece ser puramente formal e institucional, está en el centro del futuro del Acuerdo de Escazú. Este futuro dependerá, más allá de la voluntad política de las partes, del éxito o fracaso del Fondo Voluntario. Incluso en los convenios internacionales, los “nervios de la guerra” son el dinero.

La necesidad de contribuciones voluntarias dependerá del resultado de las contribuciones obligatorias. Esto se decidirá en la Primera Conferencia de las Partes. Las contribuciones obligatorias podrían basarse en las normas establecidas por las Naciones Unidas. Según el artículo 17 de la Carta:

1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.
2. Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.
3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el Artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes.

Así, para el periodo 2022-2024, se aprobó la Resolución 76/238 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 24 de diciembre de 2021, en la que se fija la escala para cada Estado. Según esta resolución:

- ... 4. Reafirma también el principio fundamental de que los gastos de la Organización se prorrateen aproximadamente de acuerdo con la capacidad de pago; [...]
7. Decide que la escala de cuotas para el período comprendido entre 2022 y 2024 se base en los elementos y criterios siguientes:
- a) Estimaciones del ingreso nacional bruto;
  - b) Períodos estadísticos de referencia medios de tres y seis años;
  - c) Tasas de conversión basadas en los tipos de cambio de mercado, salvo cuando ello cause fluctuaciones o distorsiones excesivas de los ingresos de algunos Estados Miembros, en cuyo caso se emplearán tipos de cambio ajustados en función de los precios u otras tasas de conversión adecuadas, teniéndose debidamente en cuenta su resolución 46/221 B, de 20 de diciembre de 1991;
  - d) El enfoque del ajuste en función de la carga de la deuda utilizado en la escala de cuotas para el período comprendido entre 2019 y 2021;
  - e) Un ajuste en concepto de bajos ingresos per cápita del 80%, con un límite de ingresos per cápita igual al promedio del ingreso nacional bruto per cápita de todos los Estados Miembros correspondiente en los períodos estadísticos de referencia;
  - f) Una tasa de contribución mínima del 0,001%;
  - g) Una tasa de contribución máxima del 0,01% para los países menos adelantados;
  - h) Una tasa de contribución máxima del 22%.

A modo de ilustración que puede aplicarse al Acuerdo de Escazú, estas cuotas de la ONU son las siguientes para cada uno de los Estados que figuran en el Anexo 1 del Acuerdo de Escazú:

Antigua y Barbuda	0,002
Argentina (la)	0,719
Bahamas (las)	0,019
Barbados	0,008
Belize	0,001
Bolivia (Estado Plurinacional de) (el)	0,019
Brasil	2,013
Chile	0,420
Colombia	0,246
Costa Rica	0,069
Cuba	0,095
Dominica	0,001

Ecuador (el)	0,077
El Salvador	0,013
Granada	0,001
Guatemala	0,041
Guyana	0,004
Haití	0,006
Honduras	0,009
Jamaica	0,008
México	1,221
Nicaragua	0,005
Panamá	0,090
Paraguay (el)	0,026
Perú (el)	0,163
República Dominicana (la)	0,067
San Cristóbal y Nieves	0,002
San Vicente y las Granadinas	0,001
Santa Lucía	0,002
Surinam	0,003
Trinidad y Tobago	0,037
Uruguay (el)	0,092
Venezuela (República Bolivariana de) (la)	0,175

Fuente: Resolución 76/238, p. 3.

### 3.1. Escazú y Aarhus

Dada la situación económica de muchas de las partes del Acuerdo de Escazú, el futuro del Fondo Voluntario de las Partes por sí solo puede estar en peligro, lo que podría dificultar seriamente la aplicación efectiva del Acuerdo. Por lo tanto, se espera que las otras fuentes de financiación previstas en el artículo 14-3 estén disponibles lo antes posible. Está en juego el futuro común de la humanidad.

A este respecto, cabe pensar que los Estados europeos partes en la Convención de Aarhus podrían dar ejemplo, dada la relación de filiación entre Aarhus y Escazú, y en aplicación del artículo 3-7 de la Convención de Aarhus, que invita a las partes, incluida la Unión Europea, a aplicar los principios de Aarhus a nivel internacional. El Acuerdo de Escazú se elaboró bajo los auspicios de un organismo de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), y esta última fue designada para

desempeñar las funciones de Secretaría en virtud del artículo 17 del Acuerdo. Por ello, cabe destacar las iniciativas de Aarhus en las que participan los donantes:

16. Nos complace observar que las organizaciones no gubernamentales, en particular las dedicadas a la protección del medio ambiente, participan activamente en la aplicación de la Convención, tanto a nivel nacional como internacional, y pedimos a los donantes que les permitan, mediante una financiación adecuada, mantener este compromiso.

21. El Convenio se aplicará con mayor éxito si se dispone de recursos financieros suficientes para ello en todos los países. Si bien la aplicación es principalmente responsabilidad de los Estados, es importante que los países con economías en transición reciban asistencia financiera y técnica, especialmente en las primeras etapas, para ayudarles a cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio. Por lo tanto, hacemos un llamamiento a los donantes públicos, privados e internacionales para que den prioridad a la financiación de las actividades de aplicación de la Convención. (Declaración de Lucca, Primera Reunión de las Partes de Aarhus, 23 de octubre de 2002)

Igualmente, la Declaración de Almaty, adoptada en la Segunda Conferencia de las Partes en Aarhus el 27 de mayo de 2005 (ECE/MP. PP/2005/2/Add.1), está destinada a aplicarse al funcionamiento del Acuerdo de Escazú. Invita específicamente a los donantes a apoyar las acciones emprendidas por la Convención en su artículo 18:

18. Reconocemos las importantes tareas de las autoridades públicas en la aplicación del Convenio y la necesidad de dotarlas de recursos suficientes para que puedan cumplir sus obligaciones con eficacia. Acogemos con satisfacción las iniciativas adoptadas por los países que han desarrollado y adoptado perfiles, estrategias y planes de acción nacionales para evaluar y desarrollar sus capacidades en el marco de la Convención. También acogemos con satisfacción las actividades de las organizaciones internacionales y regionales para reforzar la capacidad de las autoridades nacionales y otras partes interesadas para aplicar la Convención y pedimos a los donantes que sigan apoyando estas actividades.

En esta misma reunión de las partes también se adoptaron las “Directrices de Almaty”, en la Decisión II/4 (ECE/MP. PP/2005/2/Add.5), de las cuales se quiere resaltar el párrafo 38, el cual determina que, para crear capacidad, especialmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, se deben fomentar medidas que contribuyan a la participación de las organizaciones pertinentes y otros donantes en actividades adecuadas para la creación de dicha capacidad.

Por otra parte, la Declaración de Riga, de la 3ª Reunión de las Partes, celebrada el 13 de junio de 2008, insta a aumentar las donaciones voluntarias:

8. Reconocemos la importancia de las medidas de concientización y creación de capacidades tanto en las autoridades públicas y el poder judicial como entre quienes tratan de ejercer sus derechos en virtud de la Convención, incluidas las organizaciones no gubernamentales. Hacemos un llamamiento a la comunidad de

donantes para que aumente su apoyo a los programas y proyectos de creación de capacidades para promover la aplicación de la Convención. Celebramos que varios países hayan creado “Centros Aarhus” y animamos a otros países a hacer lo mismo.

Vale la pena señalar que el informe de 2008 del Institute for European Environmental Policy (IEEP) ofrece una comparación esclarecedora del importe de las contribuciones voluntarias realizadas por cada Parte, con lo que habrían pagado si se hubieran aplicado las cuotas de la ONU. Algunos partidos han pagado más y otros menos.

Además, la Guía de Aplicación de la Convención de Aarhus hace hincapié en la necesidad de los donantes:

En la medida en que el público y, en particular, las organizaciones no gubernamentales (ONG) desempeñan un papel clave en la negociación de la Convención, tienen un papel central en su aplicación. Dada la amplia gama de características sociales, económicas y políticas de la región de la CEPE en su conjunto, los donantes y las organizaciones internacionales también tienen un importante papel que desempeñar en la aplicación efectiva de la Convención.<sup>1</sup>

La experiencia del Convenio de Aarhus con las contribuciones voluntarias demuestra que es difícil conseguir que los Estados se pongan de acuerdo sobre cómo determinar dichas contribuciones. En 2020, el grupo de expertos recomendó la adopción de tres opciones: a) contribuciones voluntarias, b) recomendaciones, c) contribuciones obligatorias, utilizando la escala de evaluación de la ONU mencionada anteriormente, pero con adaptaciones. Esta distribución de las contribuciones fue finalmente rechazada en la 7ª Reunión de las Partes del 20 de octubre de 2021 en la Decisión VII/6 (ECE/MP.PP/2021/13). Los Estados decidieron seguir aplicando el sistema provisional resultante de la Decisión VI/6 de la anterior reunión de las partes (ECE/MP/PP/2017/2/Add.21). De hecho, desde la entrada en vigor de la Convención de Aarhus, el esquema provisional de contribuciones adoptado originalmente por la Decisión I/13 en Lucca (ECE/MP.PP/2/Add.14) sigue vigente. Este esquema provisional de contribuciones se evaluó en un informe de 2013 (ECE/MP.PP/WG.1/2013/9) con gráficos sobre las contribuciones de 2003 a 2011 (AC/WGP-16/Inf.10).

### **3.2. La ONU y la asociación mundial con el sector privado**

El artículo 14 del Acuerdo de Escazú se inscribe en el contexto más amplio de la asociación entre la ONU y el sector privado. El objetivo de Escazú es desarrollar en el seno de la Cepal las conclusiones de la ONU y los incentivos para que el sector privado aporte recursos destinados a apoyar la aplicación del acuerdo. Aunque los informes citados a continuación no abordan específicamente las donaciones privadas a las convenciones internacionales, la orientación adoptada por la ONU es coherente con el fortalecimiento de las contribuciones voluntarias del sector privado.

Sobre la base del informe del Secretario General de la ONU del 14 de septiembre de 2007, “Mejora de la cooperación entre las Naciones Unidas y todos los asociados

<sup>1</sup> Unece, *Guía de Aplicación del Convenio de Aarhus*, 2.ª ed., 2014, p. 15.

pertinentes” (A/62/341), la Asamblea General de la ONU adoptó el 19 de diciembre de 2007 la Resolución 62/211, “Hacia una asociación mundial”. Esta resolución pretende facilitar la financiación del desarrollo sostenible y para ello promueve el desarrollo de las contribuciones privadas para la protección y gestión del medio ambiente (párr. 5). Posteriormente, un informe del Secretario General de la ONU del 1 de septiembre de 2009, titulado “Mejora de la cooperación entre la ONU y los socios pertinentes, en particular el sector privado”, propone directrices sobre la cooperación entre la ONU y el sector privado (A/64/337). Esta cooperación pretende contribuir al marco institucional (párr. 10), aplicar las normas medioambientales (párr. 11) y apoyar las reformas a nivel internacional (párr. 13), tres objetivos que coinciden con los de Escazú.

De igual forma, la Convención de Lucha contra la Desertificación de 1994 vincula explícitamente el apoyo al desarrollo con la ayuda a la aplicación de la Convención. Según su artículo 4-3: “los países Partes en desarrollo afectados podrán recibir asistencia para aplicar la Convención”. Se plantea la cuestión de si la ayuda financiera está jurídicamente vinculada al cumplimiento del tratado.

A pesar de lo expuesto anteriormente, en los tratados no se suele mencionar la posibilidad de recurrir a la financiación privada. No obstante, el Acuerdo de Escazú, al referirse en el artículo 14-3 a “otras fuentes”, se refiere implícitamente a fondos públicos o privados de terceros. La Convención de Lucha contra la Desertificación es más explícita a este respecto, al mencionar en su artículo 20-4 la “participación del sector privado, incluidas las organizaciones no gubernamentales”.

Así mismo, en el contexto particular de la resiliencia ante las catástrofes, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Catástrofes 2015-2030, adoptado por la Resolución 69/283 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, señala la necesidad de prestar asistencia financiera a los países en desarrollo (párr. 19m) y por ello consagra que la financiación internacional puede proceder de diversas fuentes, tanto públicas como privadas (párr. 46). La prioridad 3 es invertir en la reducción del riesgo de catástrofes para la resiliencia global y regional (párr. 31).

Por otro lado, en la Agenda de Acción de Addis Abeba, de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo se discutió sobre las contribuciones financieras. El párrafo 42 menciona el papel de las contribuciones financieras de los filántropos y los párrafos 50 y siguientes hacen hincapié en la cooperación internacional para el desarrollo, pero no se refieren explícitamente a las contribuciones voluntarias para la aplicación de los convenios internacionales sobre el medio ambiente.

Adicionalmente, la Resolución 70/1 de la Asamblea General de la ONU, por la que se aprueban los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030, hace hincapié en su Preámbulo en la asociación, sin mencionar explícitamente la capacidad de los convenios internacionales para formalizar dichas asociaciones.

El papel del sector privado en toda su diversidad (desde las multinacionales hasta las ONG) está llamado a desempeñar un papel importante en la materialización de las cláusulas estipuladas (párr. 41). El ODM 17 está dedicado a “reforzar los medios para

poner en práctica la alianza mundial para el desarrollo sostenible y revitalizarla”. Respecto a esto, la meta 17-9 tiene como objetivo la creación de capacidades en los países en desarrollo y la meta 17-17 fomenta las asociaciones público-privadas y las asociaciones con la sociedad civil. Igualmente, el párrafo 67 de la Resolución 70/1 hace una buena referencia al papel del sector privado en relación con el cumplimiento de las normas de derechos humanos en materia de medio ambiente y de los principales “acuerdos ambientales multilaterales”.

### **3.3. La práctica internacional de los acuerdos medioambientales multilaterales**

Sobre este aspecto, faltan normas o prácticas comunes en este ámbito. Cada convenio adopta su propio sistema, teniendo en cuenta su contexto económico, político y medioambiental. Se pueden utilizar dos fuentes de reflexión y comparación.

La primera es un informe sobre la evaluación del régimen provisional de contribuciones en el marco del Convenio de Aarhus de 2013. En este se muestra que las partes de este Convenio no son capaces de llegar a un consenso sobre este asunto (ECE/MP.PP/WG.1/2013/9). Se evidencia un rechazo a la contribución obligatoria, que ya se señaló en 2013 y se confirmó en la última reunión de las partes en 2021. Un hecho preocupante es que el nivel de las contribuciones está disminuyendo, a pesar del aumento del número de partes. Al mismo tiempo, se ha producido un aumento de las contribuciones voluntarias en especie: 8 en 2006-2008 y 28 en 2009-2011. El presupuesto siempre se ve afectado por la realización tardía de las contribuciones en relación con el ejercicio presupuestario y por la variación en el importe de estas. Esto perjudica inevitablemente a la ejecución del programa de trabajo.

La segunda es un cuadro comparativo de las prácticas de los convenios medioambientales en relación con las contribuciones financieras (AC/WGP-16/Inf.10, cuadro 4). El resultado es que no hay un patrón común, sino que cada convenio adopta su propio sistema. Por ejemplo, solo el Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono ha optado por las contribuciones obligatorias basadas en la escala de cuotas de las Naciones Unidas. La Convención del Patrimonio Mundial de la Unesco y la Convención de Ginebra sobre la Contaminación Atmosférica a Larga Distancia han optado por un sistema mixto con contribuciones obligatorias específicas y contribuciones adicionales específicas con un importe mínimo.

### **3.4. La práctica de los fondos especiales**

El Acuerdo de Escazú se diferencia de otros acuerdos multilaterales en que crea un fondo especial de contribuciones voluntarias. Los fondos creados en el propio tratado son escasos. Algunos ejemplos de tratados que contemplan este fondo son los convenios de Basilea (1989), Rotterdam (1998) o Estocolmo (2001). Hay tres escenarios posibles: el primero es la creación de un fondo propio, el segundo es la referencia a un fondo preexistente designado, y el tercero es la referencia a entidades internacionales existentes no designadas. Ahora se procederá a profundizar un poco más en cada una de estas opciones:



**3.4.1.** Creación de un fondo propio: los primeros fondos creados se encuentran en la Convención del Patrimonio Mundial de la Unesco de 1972, con el artículo 15-3 por el que se crea el Fondo del Patrimonio Mundial, y en el Protocolo de Montreal de 1987 sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, con el artículo 10 por el que se crea el Fondo Multilateral (MPMF).

**3.4.2.** Referencia a un fondo preexistente designado: el artículo 14 del Convenio de Basilea sobre residuos hace referencia a un fondo técnico administrado por el PNUMA.

**3.4.3.** Referencia a un fondo preexistente no designado en el tratado, pero decidido por la Conferencia de las Partes en su primera reunión: este es el caso del artículo 21 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) de 1992 y del artículo 11 del Convenio sobre el Cambio Climático de 1992, que se refieren a entidades internacionales preexistentes. En este caso, las Partes recurren al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), gestionado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el PNUMA. La Convención de Lucha contra la Desertificación de 1994 eligió tanto al FMAM (art. 20-2-b) como al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

## ARTÍCULO 15. CONFERENCIA DE LAS PARTES

1. Queda establecida una Conferencia de las Partes.
2. El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe convocará la primera reunión de la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del presente Acuerdo. En lo sucesivo, se celebrarán reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes a los intervalos regulares que decida la Conferencia.
3. Se celebrarán reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes cuando esta lo estime necesario.
4. En su primera reunión, la Conferencia de las Partes: a) deliberará y aprobará por consenso sus reglas de procedimiento, que incluirán las modalidades para la participación significativa del público; y b) deliberará y aprobará por consenso las disposiciones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del presente Acuerdo.
5. La Conferencia de las Partes examinará y fomentará la aplicación y efectividad del presente Acuerdo. A ese efecto:
  - a) establecerá por consenso los órganos subsidiarios que considere necesarios para la aplicación del presente Acuerdo; b) recibirá y examinará los informes y las recomendaciones de los órganos subsidiarios; c) será informada por las Partes de las medidas adoptadas para la implementación del presente Acuerdo; d) podrá formular recomendaciones a las Partes relativas a la implementación del presente Acuerdo; e) elaborará y aprobará, si procede, protocolos al presente Acuerdo para su posterior firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión; f) examinará y aprobará propuestas de enmienda al presente Acuerdo, de conformidad con las disposiciones del artículo 20 del presente Acuerdo; g) establecerá directrices y modalidades para la movilización de recursos, financieros y no financieros, de diversas fuentes para facilitar la implementación del presente Acuerdo; h) examinará y adoptará cualquier otra medida necesaria para alcanzar el objetivo del presente Acuerdo; y i) realizará cualquier otra función que el presente Acuerdo le encomiende.

## BIBLIOGRAFÍA

### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*, LC/TS.2021/221 de 6 de abril de 2022. [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642\\_pfc-white\\_paper-es-cazu\\_guia\\_de\\_implementacion.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642_pfc-white_paper-es-cazu_guia_de_implementacion.pdf).

Cepal, Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina

- y el Caribe, LC/CNP10.9/6/Rev.1 de 18 de mayo, San José, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018. [https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/43576/S1800479\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repository.eclac.org/bitstream/handle/11362/43576/S1800479_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y).
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Propuesta revisada sobre las reglas de composición y funcionamiento del comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento, LC/COP-EZ.1/DDR/2 de 22 de marzo de 2022. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazuop1/files/c2200198\\_pdf.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazuop1/files/c2200198_pdf.pdf).
- Cepal, Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Documento Preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, LC/L.3987 de 5 de mayo de 2015. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1).
- Cepal, Propuesta revisada de Reglas de Procedimiento de la Conferencia Partes, Lc/Cop-Ez.1/Ddr/1. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazuop1/files/c2200213\\_pdf.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazuop1/files/c2200213_pdf.pdf).
- Cepal, Scenario Note Prepared by the Secretariat on the Conference of the Parties to the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, LC/COP-EZ.1/DSC.1 de 14 abril de 2022. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47851/S2200265\\_en.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47851/S2200265_en.pdf?sequence=1).
- Cepal, Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, <https://www.cepal.org/es/comite-apoyo-la-aplicacion-cumplimiento-0>.
- Cepal, *Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. Antecedentes*, 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/antecedentes>.
- Cepal, Documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, 2015. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/documento\\_preliminar\\_espanol.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/documento_preliminar_espanol.pdf).
- Naciones Unidas - México, *Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú se realizará en la sede de la CEPAL*, 2022. <https://mexico.un.org/es/177349-primera-reunion-de-la-conferencia-de-las-partes-del-acuerdo-de-escazu-se-realizara-en-la>.

## Referencias académicas

- Bárcena, A., V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre Democracia Ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Cepal, Universidad del Rosario, 2021. [https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web\\_xfm-f5a06.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web_xfm-f5a06.pdf).
- Brunnée, J., “COPing with consent: law-making under multilateral environmental agreements”, *Leiden Journal of International Law*, 15 (1), 2002, pp. 1-52.
- Churchill, R. y G. Ulfstein, “Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: A little-noticed phenomenon in international law”, *The American Journal of International Law*, vol. 94, n.º 4, 2000, pp. 623-659.
- Collin, C., *Les conférences des Parties, recherche sur le droit d'un système institutionnel international au service des traités internationaux* (thèse), Université Paris 1 Pantheon, Sorbonne, 2019.
- Peter, S., *Le rôle des “conferences des Parties” aux conventions environnementales*, ResearchGate, 2010.
- Schulev-Steindl, E., M. Hinteregger, G. Kirchengast, L. Meyer, O. Ruppel, G. Schnedl, K. Steining, *Climate Change, Responsibility and Liability*. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022. <https://doi.org/10.5771/9783748930990>. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748930990.pdf#page=499>.
- Tardieu, A., “Les conférences des Etats Parties”, *Annuaire français de droit international*, 2011, pp. 111-143.
- Wamsler, C., N. Schäpke, C. Fraude, D. Stasiak, T. Bruhn, M. Lawrence, H. Schroeder, L. Mundaca, “Enabling new mindsets and transformative skills for negotiating and activating climate action: Lessons from UNFCCC conferences of the parties”, *Environmental Science, & Policy*, vol. 120, 2019, pp. 227-235. <https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S1462901120304706?token=B32DE3F6D-81F5B9377394A35CDEE4FEE639910A1898EE9AD0373A7075AE96C234069D3DA17CF01AC-B479AF89220929C3&originRegion=eu-west-1&originCreation=20220809061551>.

Wiersema, A., “Reweaving the fabric of international law? Patterns of consent in environmental framework agreements, comments to Jutta Brunnee”, en R. Wolfrum y V. Roben (eds.), *Developments of International Law in Treaty Making*, Springer, 2005, pp. 145-53.

Wiersema, A., “The New International Law-Makers? Conferences of the Parties to Multilateral Environmental Agreements”, *Michigan Journal of International Law*, 2009. <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1105&context=mjil>.

**Otras referencias**

Ortega, T. S., *Acuerdo de Escazú. El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera COP – Estudio*, Fescol, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19253.pdf>.

Bermeo, O. *¿Qué dejó la primera COP del Acuerdo de Escazú celebrada en Chile?*, Aquí tierra, 2022. <https://www.biobiochile.cl/especial/aqui-tierra/noticias/2022/04/30/que-dejo-la-primera-cop-del-acuerdo-de-escazu-celebrada-en-chile.shtml>.

Castro, L. y J. De la Cal, *¿Qué pasó en la primera COP del Acuerdo de Escazú?*, Red/Acción, 2022. <https://www.redaccion.com.ar/que-paso-en-la-primera-cop-del-acuerdo-de-escazu/>.

Ministerio de Ambiente - Uruguay, *Uruguay presidió la COP 1 del Acuerdo de Escazú, sobre derecho de acceso en asuntos ambientales*, 2022. <https://www.gub.uy/ministerio-ambiente/comunicacion/noticias/uruguay-presidio-cop-1-del-acuerdo-escazu-sobre-derecho-acceso-asuntos>.

<b>Contenido</b>	
<b>1. Introducción</b>	422
<b>2. Descripción de los párrafos</b>	423
<b>3. Reflexiones y sugerencias</b>	426

**1. INTRODUCCIÓN**

En el artículo 15 se establece, de una manera detallada, la Conferencia de las Partes como el órgano decisorio principal y supremo del Acuerdo de Escazú, que reúne a todos los Estados parte de forma periódica, y que tiene el mandato de revisar, evaluar y fomentar la implementación y la efectividad de forma permanente.

Por lo tanto, la Conferencia de las Partes es la piedra angular del marco institucional del Acuerdo, tanto desde el punto de vista de su composición como desde la perspectiva de sus competencias. Los demás órganos que se establecen en el Acuerdo funcionarán bajo la autoridad de la Conferencia de las Partes.

El reglamento de la Conferencia de las Partes ha sido objeto de debate desde la primera reunión de los países signatarios llevada a cabo en 2019. En dicha reunión se realizó una presentación, brindando una visión global, que describe el estado del arte y ofrece experiencias comparativas, seguido de una mesa redonda con expertos y luego debates abiertos.

Posteriormente, el 15 de abril y 25 de junio de 2020 se realizaron reuniones para discutir sobre el reglamento de la Conferencia de las Partes. Luego, en la segunda reunión

de los países signatarios del Acuerdo Regional, realizada este mismo año, se presentó una propuesta de este reglamento

Posteriormente, en la reunión preparatoria de la primera reunión de la Conferencia de las Partes, celebrada el 4 de marzo de 2022, el presidente presentó la nueva propuesta de reglamento de la Conferencia y se recibieron algunos comentarios adicionales. El nuevo reglamento propuesto figura en el documento LC/COP-EZ.1/DDR1<sup>2</sup> y se presentó a la Conferencia para su adopción como decisión de la Conferencia.

Entre el 20 y el 22 de abril de 2022, finalmente, se desarrolló la Primera Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú (COP 1), en Santiago, bajo la presidencia de Uruguay, con el objetivo de revisar el proceso de implementación del Acuerdo y avanzar en su materialización. En la reunión se eligió la Mesa Directiva y se discutieron los siguientes temas, conforme a lo establecido en el Acuerdo: i) las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes, incluyendo las modalidades para la participación significativa del público (art. 15.4a); ii) las provisiones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo (arts. 14 y 15.4b); y iii) las reglas relativas a la estructura y funciones del Comité de Apoyo a la Implementación y Cumplimiento (art. 18.1).

El temario provisional anotado se encuentra contenido en los documentos LC/COP-EZ.1/1/Rev.1<sup>3</sup> y LC/COP-EZ.1/2/Rev.1,<sup>4</sup> respectivamente.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LOS PÁRRAFOS

Párrafo 1 - Establecer una Conferencia de las Partes: principal órgano rector del Acuerdo, integrado por todas las Partes.

Párrafo 2 - Convocar la primera reunión de la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del Acuerdo: debe convocarla el Secretario Ejecutivo de la Cepal; las reuniones ordinarias sucesivas se celebrarán a los intervalos regulares que decida la Conferencia de las Partes.

Párrafo 3 - Celebrar reuniones extraordinarias cuando sea necesario: cuando la Conferencia de las Partes lo estime necesario.

Párrafo 4 - En la primera reunión, deliberar y aprobar reglas de procedimiento y disposiciones financieras: en las reglas de procedimiento se incluirán las modalidades para la participación significativa del público; la aprobación tanto de las reglas de procedimiento como de las disposiciones financieras se hará por consenso.

Párrafo 5 - Examinar y fomentar la aplicación y efectividad del Acuerdo: los órganos subsidiarios que sean necesarios se establecerán por consenso; las Partes informarán de las medidas que adopten para la implementación; la Conferencia de las Partes podrá formular recomendaciones a las Partes; la Conferencia de las

2 Cepal, Propuesta revisada de reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes, 2022. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47848>.

3 Cepal, Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. Temario provisional, 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/documentos/temario-provisional>.

4 Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. Temario provisional anotado, 2022 <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/documentos/temario-provisional-anotado>.

Partes podrá examinar y adoptar cualquier otra medida necesaria para alcanzar el objetivo del tratado.

El mandato de la COP es revisar, evaluar y fomentar la implementación y la efectividad del Acuerdo de forma permanente. Como vemos en el párrafo 1 del artículo 15, se establece que la Conferencia de las Partes es el órgano decisorio principal y supremo del Acuerdo, el cual reúne a todos los Estados parte periódicamente. Los Estados signatarios pueden asistir y participar como observadores. Ya los Estados signatarios han participado en dos reuniones después de la firma del Acuerdo de Escazú y antes de la entrada en vigor del acuerdo en octubre de 2019 y diciembre de 2020.

En los párrafos 2 y 3 del artículo 15 se determinan el tipo de reuniones de la Conferencia de las Partes y el calendario de estas, que pueden convocarse de forma tanto ordinaria como extraordinaria. Las reuniones ordinarias deben celebrarse a intervalos regulares. El Secretario Ejecutivo de la Cepal debía convocar la primera reunión de la Conferencia de las Partes a más tardar un año después de la entrada en vigor del tratado, que fue el 22 de abril de 2021. Así, la primera COP se llevó a cabo en Santiago, del 20 al 22 de abril de 2022. A partir de entonces, la Conferencia de las Partes pasa a celebrar reuniones ordinarias a intervalos regulares que esta misma se encarga de determinar.

En el artículo 15.2 no se define la duración de los “intervalos regulares” que debe haber entre una Conferencia de las Partes y la siguiente, sino que se encomienda a los Estados la tarea de determinar dicha duración. *La regularidad de los intervalos garantiza que la actividad de la Conferencia tenga la previsibilidad necesaria*, y que el Acuerdo se gestione y desarrolle de forma eficiente.

En el documento “Propuesta revisada de reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes”,<sup>5</sup> se estableció que “las reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes se celebrarán al menos *cada dos años*, salvo que las Partes decidan otra cosa”.

Así mismo, se celebrarán reuniones extraordinarias cuando la Conferencia lo estime necesario (siempre y cuando al menos la mitad de las partes haya expresado su apoyo dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que la Secretaría haya comunicado a las partes dicha solicitud). La primera reunión extraordinaria se celebró en abril de 2023 en Buenos Aires para decidir la composición del comité de apoyo del artículo 18.

De conformidad con el artículo 15.4a del Acuerdo, en su primera reunión la Conferencia de las Partes deliberará y aprobará por consenso sus reglas de procedimiento que incluirán las modalidades para la participación significativa del público. El documento LC/COP-EZ.1/DDR/1, del 31 de marzo de 2022, establece que “*el presente reglamento se aplicará a cualquier reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos*

5 Cepal, Propuesta revisada de Reglas de Procedimiento de la Conferencia Partes, Lc/Cop-Ez.1/Ddr/1. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200213\\_pdf.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200213_pdf.pdf).

Ambientales en América Latina y el Caribe, de conformidad con los párrafos 2 y 3 del artículo 15 del Acuerdo”.<sup>6</sup>

De igual manera, las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes se han venido analizando desde la primera reunión de los países signatarios realizada en 2019. En la misma, se expuso un panorama general, el estado de la cuestión y algunas experiencias comparadas, se llevó a cabo una mesa redonda compuesta por expertos y hubo discusiones abiertas entre los participantes.

En las reuniones virtuales del 15 de abril y 25 de junio de 2020 se discutieron las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes. En las mismas, se presentó una propuesta de los elementos centrales por considerar en la elaboración de las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes. De igual forma, se revisaron las reglas aplicables a otros acuerdos multilaterales ambientales (incluyendo el Convenio de Aarhus) y se recibieron insumos de los países y del público. En la segunda reunión de los países signatarios, realizada este mismo año, se presentó una propuesta de reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes (LC/ESZ.2/DDR/1),<sup>7</sup> preparada por la Secretaría a solicitud de la Mesa Directiva sobre la base de las reuniones de trabajo virtuales realizadas los días 15 de abril y 25 de junio, y los insumos recibidos de los países y del público. Durante la reunión se recibieron observaciones adicionales y se dio un plazo de tres meses para realizar otros comentarios.

Se acordó, asimismo, que la Presidencia revisaría la propuesta a la luz de los comentarios recibidos. En la reunión preparatoria de la primera reunión de la Conferencia de las Partes, realizada el 4 de marzo de 2022, la Presidencia presentó la propuesta revisada de Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes del Acuerdo (LC/RPCOP-EZ.1/DDR/1)<sup>8</sup> y se recibieron comentarios adicionales. La nueva propuesta revisada se encuentra consignada en el documento LC/COP-EZ.1/DDR1<sup>9</sup> y se sometió a consideración de la Conferencia para ser aprobada como una de sus decisiones (Decisión I/1 Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes - 22 de abril de 2022).

Otro punto por destacar es que el artículo 15.4b establece que, en su primera reunión, la Conferencia de las Partes deliberará y aprobará por consenso las disposiciones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo. En la Decisión I/4 - Arreglos Financieros, se indicó que la Conferencia de las Partes

... solicita a la Secretaría continuar explorando fuentes de financiamiento adicionales para apoyar las actividades previstas en el período 2022-2024; solicita

6 *Idem.*

7 Cepal, Segunda Reunión de los Países Signatarios del Acuerdo de Escazú, 2020. <https://acuerecodeescazu.cepal.org/s2/es/documentos/propuesta-reglas-procedimiento-la-conferencia-partes-acuerdo-escazu>.

8 Cepal, Propuesta de Costa Rica Sobre las Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional Sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, 2022. [https://acuerecodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerecodeescazucop1/files/pages/files/c2200121\\_pdf.pdf](https://acuerecodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerecodeescazucop1/files/pages/files/c2200121_pdf.pdf).

9 Cepal, Propuesta revisada de reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes, cit. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47848>.

a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe que destine recursos adicionales para apoyar el Acuerdo en el marco de su presupuesto ordinario; se acuerda examinar la cuestión de los arreglos financieros en su segunda reunión ordinaria.

El párrafo 5, a su vez, se centra en las funciones específicas que se atribuyen a la Conferencia de las Partes a fin de que examine y fomente la aplicación y la efectividad del Acuerdo de Escazú.

Esas funciones son diversas y amplias, pero pueden agruparse en cuatro categorías generales: i) disposiciones institucionales; ii) medidas destinadas a promover la implementación y el cumplimiento; iii) cuestiones financieras, y iv) cuestiones relacionadas con el desarrollo formal y la enmienda del Acuerdo.

No obstante, esta lista no es exhaustiva. Esto se evidencia en el apartado 15.5 h), el cual deja abierta la posibilidad de ejercer otras funciones, y en el apartado 15.5 i) se abarcan todas las demás responsabilidades que se establecen en otras partes del tratado. A tales efectos, la Conferencia de las Partes también examinará y adoptará cualquier otra medida necesaria para alcanzar el objetivo del Acuerdo y realizará cualquier otra función que en él se le encomiende.

### 3. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS

La Conferencia de las Partes (COP) es el máximo órgano de toma de decisiones del Acuerdo de Escazú, así como lo es en el Acuerdo de París. Todos los Estados que son Partes del Acuerdo están representados, y el propósito de la Conferencia es revisar el progreso y tomar las decisiones necesarias para promover la implementación efectiva del Acuerdo.

A diferencia de otras COP, la del Acuerdo de Escazú establece desde su concepción las “modalidades para la participación significativa del público”, lo que demuestra el carácter singular de este órgano. Se observa ya un cambio de mentalidad que se desea exista, por ejemplo, en el ámbito del Acuerdo de París. Esto debido a que podría implicar un marco diferente con respecto a la idea de COP, sobre todo respecto a sus objetivos, contribuciones potenciales, actores y entorno, pasando de la visión tradicional (COP como una plataforma de negociación basada en la diplomacia climática internacional) a ideas moderadamente innovadoras (COP como una estructura de gobernanza multilateral), o a una visión de COP como una plataforma inclusiva de innovación y aprendizaje (o red de plataformas). Esta inclusión en la toma de decisiones aumenta el *compliance* o cumplimiento general, por lo que los formatos inclusivos y de generación de confianza son de suma importancia en este contexto.

Igualmente, el artículo 15 del Acuerdo de Escazú subraya un amplio acuerdo entre los participantes con respecto al reconocimiento de la necesidad de un cambio de mentalidad. Esto busca respaldar nuevas formas de comunicación y colaboración, basadas en modos más relacionales de saber, ser y actuar, destacando la importancia de las habilidades transformadoras y la necesidad de espacios experimentales y seguros.



En el marco institucional del Acuerdo de Escazú se aplica la experiencia obtenida en los tratados multilaterales de última generación, en particular los que se refieren a asuntos ambientales. En este sentido, lo establecido por la Conferencia de las Partes con la previsión específica sobre la participación significativa del público, se presenta no solo como un cambio de mentalidad, sino como la garantía misma, por así decirlo, del cumplimiento del contenido del Acuerdo *per se*.

Por otro lado, parte de la actividad de las Conferencias de las Partes (COP) de acuerdos ambientales multilaterales, como las enmiendas formales a un tratado o protocolo, requieren el consentimiento de un Estado parte antes de que sea vinculante para ese Estado. Esta actividad encaja fácilmente dentro de las categorías tradicionales de las fuentes del derecho internacional y da lugar a nuevas obligaciones para los Estados que son identificables como *hard law*. Sin embargo, otras actividades de las COP no requieren el consentimiento de todos los Estados parte del tratado para que entren en vigor y no prevén ninguna forma de exclusión voluntaria para los Estados disidentes; se acuerda por consenso o, en su defecto, por alguna forma de voto mayoritario.

Con esto, empezamos a ver un sistema que permite la adaptabilidad, la flexibilidad y el aprendizaje en respuesta a la nueva información científica y social. Al mismo tiempo, reconocer cierto estatus legal para la actividad de la COP destaca el potencial de aumentar la fragmentación sectorial en el sistema legal internacional. Sin embargo, reformular la pregunta sobre el papel de la actividad de la COP basada en el consenso también ofrece oportunidades para gestionar mejor esta fragmentación sectorial. Reconocer la importancia legal de la actividad de la COP basada en el consenso tiene implicaciones para el derecho internacional en general, más allá de los acuerdos ambientales multilaterales y el derecho ambiental internacional.

## ARTÍCULO 16. DERECHO AL VOTO

Cada Parte en el presente Acuerdo dispondrá de un voto.

### BIBLIOGRAFÍA

#### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*. Aprobado mediante LC/TS.2021/221 el 6 de abril de 2022. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47837/1/S2100642\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47837/1/S2100642_es.pdf).
- Cepal, Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/CNP10.9/6/Rev.1 de 18 de mayo, San José, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43576/S1800479\\_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43576/S1800479_es.pdf?sequence=4&isAllowed=y).
- Cepal, La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe, LC/G.2681-P/Rev.3, Santiago, 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141\\_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/S1801141_es.pdf?sequence=24&isAllowed=y).
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe Santiago. Decisiones Aprobadas, 20 a 22 de abril de 2022. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazu/cop1/files/22-00345\\_cop-ez.1\\_decisiones\\_aprobadas\\_4\\_may.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazu/cop1/files/22-00345_cop-ez.1_decisiones_aprobadas_4_may.pdf).
- Cepal, Scenario Note Prepared by the Secretariat on the Conference of the Parties to the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, LC/COP-EZ.1/DSC.1 de 14 abril de 2022. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47851/S2200265\\_en.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47851/S2200265_en.pdf?sequence=1).
- Cepal, Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. Antecedentes, Santiago, 20 a 22 de abril de 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/antecedentes>.

#### Referencias académicas

- Bárcena, A., V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre Democracia Ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Cepal, Universidad del Rosario, 2021. [https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web\\_xfm-f5a06.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web_xfm-f5a06.pdf).
- Kirshner, A., *The international status of the right to vote*, Democracy Coalition Project, 2003.
- Consejo de Seguridad de la ONU, Sistema de votación, 2003. <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/voting-system>.
- Tardieu, A., “Les conférences des Etats Parties”, *Annuaire français de droit international*, 2011, pp. 111-143.
- Urbinati, S., *Les mécanismes de contrôle et de suivi des conventions internationales de protection de l'environnement*, Milán, Giufre, 2009.

**Contenido**

<b>1. Introducción</b> .....	429
<b>2. Descripción de los párrafos</b> .....	430
<b>3. Reflexiones y sugerencias</b> .....	431

**1. INTRODUCCIÓN**

El derecho al voto es una norma establecida en el derecho internacional, pero no está incluido en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Tratados internacionales significativos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y acuerdos regionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (CADH), consagran el derecho de los ciudadanos al sufragio universal e igualitario. En este sentido, los sistemas regionales de derechos humanos en Europa y las Américas cuentan con mecanismos para hacer efectivo el derecho al voto, el cual se ha aplicado de manera limitada.

Además, los Estados parte de un acuerdo tienen derecho a votar sobre los tratados, es decir, a expresar sus posiciones sobre determinadas materias en el contexto de dicho documento.

Específicamente en el caso de las Naciones Unidas, a finales de la Segunda Guerra Mundial, China, Francia, la Federación de Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos desempeñaron una función fundamental en el establecimiento de la Organización. Los creadores de la Carta de las Naciones Unidas estaban seguros de que estos cinco países seguirían desempeñando un papel importante en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Por eso, a los “cinco grandes” se les otorgó un poder de voto especial, conocido como el “poder de veto”. Se acordó que en caso de que uno de los “cinco grandes” ejerciera su poder de veto dentro del Consejo de Seguridad, la resolución o decisión no se aprobaría.

En lo que se refiere al Acuerdo de Escazú, el artículo 16 hace referencia a esta norma consolidada del derecho internacional, según la cual se concede un voto a cada parte del Acuerdo. En esta disposición se les concede a todas las partes la igualdad de condiciones y el mismo derecho a participar en el proceso de toma de decisiones, independientemente de las mayorías de votación que se necesiten o de las reglas que se apliquen a la toma de decisiones en una situación o contexto determinado. En el Acuerdo de Escazú no hay, felizmente, ningún “poder de veto”, sino igualdad entre todos los Estados al momento de votar.

La norma de “un país, un voto” proviene del principio de igualdad soberana de los Estados que está enraizado en la Carta de las Naciones Unidas y que se aplica a los principales órganos de la Organización, como la Asamblea General y el Consejo Económico y

Social (Ecosoc). La igualdad soberana también se incluye expresamente como uno de los principios del Acuerdo de Escazú en el artículo 3 j).

La Carta de las Naciones Unidas dispone así sobre el tema:

Artículo 2.1. Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: 1. La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros.

Votación - Artículo 18. 1. Cada Miembro de la Asamblea General tendrá un voto.

Votación - Artículo 27. 1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.

Votación - Artículo 67. 1. Cada miembro del Consejo Económico y Social tendrá un voto.

Votación - Artículo 89. 1. Cada miembro del Consejo de Administración Fiduciaria tendrá un voto.

A su vez, el artículo 3 “j” de Escazú menciona expresamente que dentro de los principios por los cuales cada Parte debe guiarse para la implementación del Acuerdo está el principio de igualdad soberana de los Estados.

Una gran parte de los tratados internacionales ambientales no menciona el derecho a voto, sino que generalmente está incluido en las reglas de procedimiento aprobadas por las conferencias de las Partes. La inclusión de la referida norma en el Acuerdo de Escazú, además de aludir a una norma consolidada de derecho internacional, está en consonancia directa con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 (promover sociedades pacíficas e inclusivas para un desarrollo sostenible, proveer acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles) de la Agenda 2030, especialmente en lo que se refiere a la meta 16.8: “Ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial”, cuyo indicador 16.8.1 prevé expresamente la “proporción de miembros y derechos de voto de los países en desarrollo en organizaciones internacionales” como un punto importante para el logro del objetivo en cuestión.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LOS PÁRRAFOS

El antiguo artículo 15 del Acuerdo de Escazú, como se desprende de los documentos LC/L.4059/Rev.8,<sup>10</sup> ya era idéntico al artículo del texto del Acuerdo en vigor. Pero el derecho de voto está atribuido solamente a las “Partes”, es decir, los Estados que ratifiquen, acepten o aprueben el Acuerdo según los artículos 21-2 y 22. Los Estados signatarios no dispondrán de un voto. De igual forma, el “público” (art. 2-d) que tiene el derecho de participar en la Conferencia de las Partes (art. 15-4-a) no dispondrá de un voto.

10 Cepal, Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Octava versión, LC/L.4059/Rev.8, 2018. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39050>.

### 3. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS

El derecho de voto interfiere directamente en la toma de decisiones en el ámbito del acuerdo, que también se ratifica en el documento “Decisiones Aprobadas” (Decisión I/1 - Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes – Anexo 1 Reglas de Procedimiento) durante la primera COP, en el tema “Toma de decisiones”. Este documento señala lo siguiente:

1. De conformidad con el artículo 16 del Acuerdo, cada Parte dispondrá de un voto.
2. Las Partes harán todo lo posible para llegar a un acuerdo por consenso.
3. Si se agotan todos los esfuerzos para lograr consenso y no se ha llegado a un acuerdo, la decisión sobre una cuestión de fondo, en última instancia, se tomará por el voto de una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes, a menos que se disponga otra cosa en el Acuerdo o en las presentes reglas.
4. Las decisiones de la Conferencia de las Partes sobre cuestiones de procedimiento se adoptarán por una mayoría de votos de las Partes presentes y votantes.
5. Cuando haya que determinar si una cuestión es de procedimiento o de fondo, la Presidencia decidirá sobre el asunto. Cualquier apelación a esta decisión se someterá inmediatamente a votación y la decisión de la Presidencia prevalecerá a menos que sea revocada por una mayoría de las Partes presentes y votantes.
6. En caso de empate en una votación cuyo objeto no sea una elección, se procederá a una segunda votación. Si también se produce empate en esta, se considerará rechazada la propuesta.
7. Cuando dos o más propuestas se refieran a la misma cuestión, la Conferencia de las Partes votará sobre esas propuestas en el orden en que hayan sido presentadas, a menos que decida otra cosa.
8. Después de cada votación, la Conferencia de las Partes podrá decidir si vota o no sobre la propuesta siguiente.
9. Cualquier Parte podrá pedir que una parte de una propuesta o de una enmienda sea sometida a votación por separado. La Presidencia accederá a la petición salvo que alguna Parte se oponga a ello. Si se opone una objeción a la petición de división, la Presidencia autorizará a hacer uso de la palabra a dos Partes, una a favor y otra en contra de la petición, después de lo cual esta se someterá inmediatamente a votación. La Presidencia podrá limitar la duración de la intervención de cada orador u oradora.
10. Si la petición a que se hace referencia en el párrafo 9 es admitida o aprobada, las partes de la propuesta o de la enmienda de la propuesta que sean aprobadas serán sometidas posteriormente a votación en conjunto. Si todas las partes dispositivas de una propuesta o de una enmienda son rechazadas, se considerará que la propuesta o la enmienda ha sido rechazada en su totalidad.
11. Se considerará que una moción es una enmienda de una propuesta si solamente entraña una adición, supresión o revisión de alguna parte de dicha propuesta. Toda enmienda se someterá a votación antes que la propuesta a la que se refiera; de aprobarse la enmienda, la propuesta modificada será sometida a votación.

12. Cuando se presenten dos o más enmiendas de una propuesta, la Conferencia de las Partes votará primero sobre la que se aparte más, en cuanto al fondo, de la propuesta original, votará enseguida sobre la enmienda que, después de la votada anteriormente, se aparte más de dicha propuesta, y así sucesivamente, hasta que se haya votado respecto de todas las enmiendas. La Presidencia determinará el orden de votación sobre las enmiendas con arreglo a lo dispuesto en la presente regla.
13. De ordinario, las votaciones cuyo objeto no sea una elección se harán a mano alzada. La votación será nominal si así lo solicita cualquiera de las Partes. La votación nominal se efectuará siguiendo el orden alfabético en idioma inglés de los nombres de las Partes, comenzando por la Parte cuyo nombre sea sacado a suerte por el Presidente. No obstante, si en cualquier momento una Parte solicita que la votación sea secreta, se utilizará ese procedimiento para votar sobre la cuestión de que se trate.
14. El voto de cada Parte que participe en una votación nominal o en una votación registrada se consignará en los documentos pertinentes de la reunión.
15. Después de que la Presidencia haya anunciado que comienza la votación, ninguna Parte podrá interrumpirla, salvo para plantear una cuestión de orden relativa a la forma en que se esté efectuando. La Presidencia podrá permitir a las Partes que expliquen sus votos antes o después de la votación. La Presidencia podrá limitar la duración de estas explicaciones. La Presidencia no permitirá que el autor o autora de una propuesta o de una enmienda de una propuesta explique su voto sobre su propia propuesta o enmienda, salvo si esta ha sido enmendada.

También, en el mismo documento se menciona el derecho al voto en el tema VII - Mesa Directiva del Acuerdo de Escazú:

5. La Presidencia de la Mesa Directiva presidirá las reuniones de la Conferencia de las Partes y actuará en tal condición, pero no podrá ejercer simultáneamente los derechos de representante de una Parte. La Parte de que se trate designará a otra persona como representante de esa Parte en las reuniones y ejercerá el derecho de voto.

En el marco institucional del Acuerdo de Escazú, el derecho al voto, como se mencionó anteriormente, refleja una norma consagrada del derecho internacional, además de estar en consonancia con las metas del Objetivo del Desarrollo Sostenible 16. Al tener cada Parte el derecho a un voto, se mantiene la igualdad soberana entre los Estados parte que, por la misma razón, podrán tratar de ejecutar el Acuerdo en la forma prevista y de conformidad con los principios enumerados en el artículo 3.

Con la inclusión del principio de igualdad soberana de los Estados en el Acuerdo de Escazú no solo se reitera la vigencia de este principio en las relaciones entre las partes, sino que también se orienta la interpretación y la aplicación del Acuerdo como instrumento jurídico internacional, sobre todo en cuanto a la organización y el funcionamiento de los mecanismos de gobernanza y cooperación.

## ARTÍCULO 17. SECRETARÍA

1. El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ejercerá las funciones de secretaría del presente Acuerdo. 2. Las funciones de la Secretaría serán las siguientes:
  - a) convocar y organizar las reuniones de las Conferencias de las Partes y de sus órganos subsidiarios, prestando los servicios necesarios;
  - b) prestar asistencia a las Partes, cuando así lo soliciten, para el fortalecimiento de capacidades, incluido el intercambio de experiencias e información y la organización de actividades, de conformidad con los artículos 10, 11 y 12 del presente Acuerdo;
  - c) concretar, bajo la orientación general de la Conferencia de las Partes, los arreglos administrativos y contractuales necesarios para desempeñar con eficacia sus funciones; y
  - d) llevar a cabo las demás funciones de secretaría establecidas en el presente Acuerdo y cualquier otra que determine la Conferencia de las Partes.

## BIBLIOGRAFÍA

### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*, LC/TS.2021/221 de 6 de abril de 2022. [https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642\\_pfc-white\\_paper-es-ecazu\\_guia\\_de\\_implementacion.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642_pfc-white_paper-es-ecazu_guia_de_implementacion.pdf).
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Propuesta revisada sobre las reglas de composición y funcionamiento del comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento, LC/COP-EZ.1/DDR/2 de 22 de marzo de 2022. [https://acuerdode-escazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200198\\_pdf.pdf](https://acuerdode-escazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200198_pdf.pdf).
- Cepal, Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Documento Preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, LC/L.3987 5 de mayo de 2015. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1).
- Cepal, Scenario Note Prepared by the Secretariat on the Conference of the Parties to the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, LC/COP-EZ.1/DSC.1 de 14 de abril de 2022. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47851/S2200265\\_en.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47851/S2200265_en.pdf?sequence=1).

### Referencias académicas

- Bárcena, A., V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre Democracia Ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Cepal, Universidad del Rosario, 2021. [https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web\\_xfm-f5a06.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web_xfm-f5a06.pdf).

Bergesen, H. O. y G. Parmann (eds.), *Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press, 1994, pp. 17-29.

Churchill, R. y G. Ulfstein, “Autonomous institutional arrangements in multilateral environmental agreements: a Little-noticed phenomenon in international law”, *The American Journal of International Law*, vol. 94, n.º 4, 2000, pp. 623-659. <https://www.cambridge.org/core/journals/american-journal-of-international-law/article/abs/autonomous-institutional-arrangements-in-multilateral-environmental-agreements-a-littlenoticed-phenomenon-in-international-law/5D4DE-0F26874FA2F9575F21592B62FAA>.

Giraud, E., “Le secrétariat des institutions internationales”, *Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 79, 1951.

Lavieille, J., *Conventions de protection de l’environnement, secrétariats, conférences des Parties, Comités d’experts*, Limoges, Pulim, 1999.

Le Prestre P., “Le secrétariat de conventions internationales et le rôle du Canada dans la future gouvernance environnementale”, *Qui a peur de l’Etat ?*, Montréal, Presses de l’Université, 2001. <https://books.openedition.org/pum/21631>.

Sandford, R., *Secrétariats as catalysts: A comparative study of the influence of global environmental treaty secretariats on treaty implementation* (thesis), MIT, 1998.

Sandford, R., *International environmental treaty secretariats: Stage-hands or actors?* En Bergesen, H. O. y George Parmann (eds.), *Green Globe Yearbook of International Cooperation on Environment and Development*, Oxford University Press, 1994.

**Otras referencias**

Castro, L. y J. De la Cal, *¿Qué pasó en la primera COP del Acuerdo de Escazú?*, Red/Acción, 2022. <https://www.redaccion.com.ar/que-paso-en-la-primera-cop-del-acuerdo-de-escazu/>.

Ortega, T. S., *Acuerdo de Escazú. El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera COP – Estudio*, Fescol, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19253.pdf>.

**Contenido**

**1. Introducción** ..... 434

**2. Descripción de los párrafos** ..... 435

**3. Reflexiones y sugerencias** ..... 436

**4. Conclusiones** ..... 437

**1. INTRODUCCIÓN**

Desde principios de la década de los setenta se han firmado un número considerable de acuerdos multilaterales en el campo ambiental que establecen un patrón común de arreglos institucionales. Estos arreglos tienen por objeto desarrollar el contenido del régimen normativo establecido por cada acuerdo y supervisar la implementación y el cumplimiento de dicho régimen por parte de los Estados parte. Estos arreglos institucionales generalmente comprenden una conferencia o reunión de las partes con poderes de toma de decisiones, una secretaría y uno o más órganos subsidiarios especializados.

En el caso del Acuerdo de Escazú, desde sus orígenes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), diez gobiernos de América Latina y el Caribe impulsaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la



Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que reafirmaron su compromiso con los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales. Así mismo, manifestaron su voluntad de avanzar en la construcción de un instrumento regional que promoviera su aplicación y solicitaron el apoyo de la Cepal para que actuara como Secretaría Técnica.

En ese orden de ideas, el Acuerdo de Escazú designó la Cepal como Secretaría, en conformidad con el artículo 17, de modo que deberá prestar asistencia a las Partes que lo soliciten. En el Acuerdo se otorga a la Conferencia de las Partes la facultad de establecer los órganos subsidiarios que considere necesarios para aplicar el Acuerdo, y de recibir y examinar los informes y las recomendaciones de estos órganos. En el artículo 18 del documento se establece de antemano uno de estos órganos subsidiarios, a saber: el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. La Conferencia de las Partes también proporcionará orientación a los demás órganos del Acuerdo, por ejemplo, orientando las funciones de la Secretaría en las condiciones que se prevén en el artículo 17.

Otros acuerdos ambientales multilaterales que establecen estos arreglos institucionales autónomos incluyen la Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, de 1971; el Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (Convención de Londres), de 1972; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Cites), de 1973; la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (Convención de Bonn), de 1979; el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Convenio de Viena), de 1985, junto con el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono (Protocolo de Montreal) de 1987; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, de 1989, junto con su Protocolo de Basilea sobre Responsabilidad e Indemnización por Daños, de 1999; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1992, junto con el Protocolo de Kyoto, de 1997; el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), de 1992, junto con el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, de 2000; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular en África, de 1994; y el Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, de 1998.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LOS PÁRRAFOS

Párrafo 1 - Designar a la Secretaría: el Secretario Ejecutivo de la Cepal ejercerá las funciones de secretaría;

Párrafo 2 - La Secretaría ejercerá sus funciones: prestar asistencia a la Conferencia de las Partes y a las Partes en la implementación del Acuerdo.

El documento “Decisiones aprobadas”, a su vez, define por Secretaría al “Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), de conformidad con lo establecido en el artículo 17 del Acuerdo”. Más adelante, menciona

“IX. Secretaría. El Secretario Ejecutivo de la Cepal ejercerá las funciones de Secretaría de todas las reuniones de la Conferencia de las Partes y de todas las reuniones de sus órganos subsidiarios, de conformidad con el artículo 17 del Acuerdo”.

Este artículo 17 menciona cuatro funciones principales de la Secretaría del Acuerdo de Escazú, funciones que desempeñan la mayoría de las secretarías de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente: i) prestar servicios a las reuniones; ii) prestar asistencia a las Partes; iii) concretar arreglos administrativos y contractuales; iv) llevar a cabo las demás funciones.

La primera función se refiere a la prestación de servicios relacionados con las reuniones de los órganos del Acuerdo, en particular la Conferencia de las Partes y los órganos subsidiarios. El papel de la Secretaría abarca convocar y organizar las reuniones, y prestar los servicios necesarios. Además, a la Secretaría se le encomienda la tarea de prestar asistencia a las partes que lo soliciten a fin de fortalecer sus capacidades.

Se mencionan en particular los artículos 10, 11 y 12 del Acuerdo, que están relacionados con el fortalecimiento de capacidades, la cooperación y el Centro de Intercambio de Información. En el artículo 12 se establece expresamente que dicho Centro será operado por la Cepal, en su calidad de Secretaría. Las demás funciones se refieren a la concreción de los arreglos administrativos y contractuales necesarios para desempeñar las funciones, así como cualquier otra función que determine la Conferencia de las Partes.

La secretaría del Acuerdo de Escazú tiene también un papel implícito: controlar la buena aplicación de las reglas de procedimiento, bajo la interpretación de la Conferencia de las Partes.

### **3. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS**

Es bien sabido que se puede designar una secretaría permanente en el propio Acuerdo Ambiental Multilateral (como se hace, por ejemplo, en Cites y las convenciones de Berna y Bonn), o el Acuerdo Ambiental Multilateral puede establecer una secretaría interina y dejar la decisión final a la Conferencia de las Partes (al igual que, por ejemplo, la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal, la Convención sobre el Cambio Climático y la Convención sobre Biodiversidad). Generalmente, sin embargo, los acuerdos ambientales multilaterales ubican o hacen uso de secretarías en organizaciones intergubernamentales existentes, como las Naciones Unidas (la Convención sobre el Cambio Climático), el PNUMA (Cites y las Convenciones de Basilea y Biodiversidad), el Consejo de Europa (Convenio de Berna) y la Organización Marítima Internacional (OMI) (Convenio de Londres). Otro caso es el del Convenio sobre consentimiento fundamentado previo, el cual establece que las funciones de secretaría serán realizadas conjuntamente por el PNUMA y la FAO. Por otra parte, la Convención de Ramsar es inusual en el sentido de que la secretaría está a cargo de una organización no gubernamental (ONG), la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (aunque la membresía en la UICN incluye Estados, además de organismos científicos, profesionales y de conservación).

En el caso del Acuerdo de Escazú, como se mencionó, la Secretaría ya designada es la Cepal, que fue establecida por la Resolución 106 (VI) del Ecosoc, del 25 de febrero de 1948. En su Resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe (se llamaba Comisión Económica para América Latina). El Acuerdo de Escazú es el primer acuerdo regional en el cual se delega esta responsabilidad sobre la Cepal, lo cual es una gran innovación a nivel institucional. Hace una diferencia muy grande con la Comisión Económica para Europa, que tiene las responsabilidades de secretaría de cinco tratados internacionales ambientales.

Por lo tanto, se verifica que el contenido del acuerdo cumple con aquello de los tratados multilaterales más recientes en que se establece un marco institucional destinado a facilitar la cooperación entre los Estados parte y se designa una Secretaría, que se encarga del funcionamiento habitual del tratado y de ofrecer el apoyo que requieran las Partes y los órganos. En el caso del Acuerdo de Escazú, esa función se encomienda al secretario ejecutivo de la Cepal. En esta organización, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos desempeña las funciones de la Secretaría.

#### **4. CONCLUSIONES**

Como se vio anteriormente, tanto la Conferencia de las Partes como la organización anfitriona tienen poderes en relación con la Secretaría. Se debe considerar que la Conferencia de las Partes y sus órganos subsidiarios tienen la autoridad para instruir a la Secretaría en asuntos sustantivos, así como en cuestiones de procedimiento como, por ejemplo, preparativos para las reuniones de la COP, asistencia a los Estados parte y contacto con otras organizaciones internacionales y acuerdos ambientales multilaterales. Adicionalmente, como la organización anfitriona emplea a los funcionarios de las secretarías, tiene derecho a nombrar, promover y despedir personal.

Cuando la secretaría de una organización internacional existente se designa como secretaría de un acuerdo ambiental multilateral (por ejemplo, la Secretaría de la OMI en el caso del Convenio de Londres), esa secretaría no deja de ser parte de la organización anfitriona. En consecuencia, si el anfitrión y la COP o sus órganos subsidiarios imponen instrucciones contradictorias, los funcionarios correspondientes estarían obligados, de conformidad con el derecho interno de la organización, a cumplir sus instrucciones. Estas instrucciones, sin embargo, podrían violar los compromisos asumidos por la organización al aceptar servir como organización anfitriona de la COP. Las posibilidades de instrucciones contradictorias pueden reducirse mediante la elaboración de reglas apropiadas en la organización anfitriona, así como en el contenido del propio documento, como se observa en el Acuerdo de Escazú y sus diversas disposiciones sobre la relación entre la Secretaría y la COP, además de las más recientes decisiones adoptadas al respecto.

## ARTÍCULO 18. COMITÉ DE APOYO A LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO

1. Queda establecido un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del presente Acuerdo. Sus reglas de composición y funcionamiento serán establecidas por la Conferencia de las Partes en su primera reunión.
2. El Comité tendrá carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo, para examinar el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo y formular recomendaciones, conforme a las reglas de procedimiento establecidas por la Conferencia de las Partes, asegurando una participación significativa del público y considerando las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes.

### BIBLIOGRAFÍA

#### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de implementación*, LC/TS.2021/221 de 6 de abril de 2022. [https://www.cepal.org/Sites/Default/Files/News/Files/21-00642\\_Pfc-White\\_Paper-Escazu\\_Guia\\_De\\_Implementacion.Pdf](https://www.cepal.org/Sites/Default/Files/News/Files/21-00642_Pfc-White_Paper-Escazu_Guia_De_Implementacion.Pdf).
- Cepal, Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. <https://www.cepal.org/es/comite-apoyo-la-aplicacion-cumplimiento-0>.
- Cepal, Documento preliminar del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, 2015. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/documento\\_preliminar\\_espanol.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/documento_preliminar_espanol.pdf).
- Cepal, Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/CNP10.9/6/Rev.1 de 18 de mayo, San José, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018. [https://Repository.Eclac.Org/Bitstream/Handle/11362/43576/S1800479\\_Es.Pdf?Sequence=4&Isallowed=Y](https://Repository.Eclac.Org/Bitstream/Handle/11362/43576/S1800479_Es.Pdf?Sequence=4&Isallowed=Y).
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Propuesta revisada sobre las reglas de composición y funcionamiento del comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento, LC/COP-EZ.1/DDR/2 de 22 de marzo de 2022. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200198\\_pdf.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200198_pdf.pdf).
- Cepal, Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Documento Preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, LC/L.3987/5 de mayo de 2015. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1).
- Cepal, Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. Antecedentes, 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/antecedentes>.
- Naciones Unidas - México, *Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú se realizará en la sede de la CEPAL*, 2022. <https://mexico.un.org/es/177349-primera-reunion-de-la-conferencia-de-las-partes-del-acuerdo-de-escazu-se-realizara-en-la>.

## Referencias académicas

- Andrusevich, A., T. Alge y C. Konrad (eds.), *Case law of the Aarhus convention compliance committee (2004-2011)*, 2° ed., Racse, 2011.
- Bárcena, A., V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre Democracia Ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Cepal, Universidad del Rosario, 2021. [https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web\\_xfm-f5a06.pdf](https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web_xfm-f5a06.pdf).
- Bermeo, O. *¿Qué dejó la primera COP del Acuerdo de Escazú celebrada en Chile?*, Aquí tierra, 2022. <https://www.biobiochile.cl/especial/aqui-tierra/noticias/2022/04/30/que-dejo-la-primera-cop-del-acuerdo-de-escazu-celebrada-en-chile.shtml>.
- Beurier, J., *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2017.
- Bouvet, M., G. Wright, D. Kachelriess, K. Cremers y J. Rochette, "Ensuring effective implementation of a high seas biodiversity treaty: Lessons learned and options for an implementation and compliance committee", *Strong High Seas Project*, 2022. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Rapport/STRONG%20High%20Seas%20compliance%20report.pdf>.
- Brown, E. y H. Jacobson, (eds), *Engaging countries-Stengthening compliance with international environmental accords*, Cambridge MA, MIT Press, 1998.
- Castro, L. y J. De la Cal, *¿Qué pasó en la primera COP del Acuerdo de Escazú?*, Red/Acción, 2022. <https://www.redaccion.com.ar/que-paso-en-la-primera-cop-del-acuerdo-de-escazu/>.
- Chayes, A. y Handler, A., *The new sovereignty-compliance with international regulatory agreements*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1998.
- Dupuy, P. y E. Vinuales, "Mise en œuvre, les nouvelles approches in chap. 9", *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruylant, 2015, pp. 367-458.
- Fitzmorice, M. y C. Redgwell, "Environmental non compliance procedures and international law", *Netherland Yearbook of International Law*, n.° 31, 2000.
- Handl, G., "Compliance control mechanisms and international environmental obligations", *Tulane Journal of international and comparative law*, n.° 9, 1997.
- Imperiali, C. (ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement, contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998.
- Koskenniemi, M., "Breach of treaty or non compliance? Reflexions on the enforcement of the Montreal protocol", *Yearbook of International Environmental Law*, n.° 3, 1992.
- Lavieille, J., H. Delzangles y C. Le Bris, *Droit international de l'environnement*, 4.ª ed., Ellipses, 2018.
- Nollkaemper, A., "Compliance control in international environmental law. Traversing the limits of the national legal order", *Yearbook of International Environmental Law*, n.° 13, 2002.
- Prieur, M. y Ch. Bastin, *Midiendo la efectividad del derecho ambiental, indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible*, Peter Lang, 2021.
- Schulev-Steindl, E., M. Hinteregger, G. M. Kirchengast, H. Lukas, O. C. Ruppel, G. Schnedl, K. W. Steininger, Nomos Verlagsgesellschaft, 2022. <https://doi.org/10.5771/9783748930990>. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748930990.pdf#page=499>.
- Treves, T., L. Pineschi, A. Tanzi, C. Pitea, Ch. Ragni y F. Romanin Jacur (eds.) (2009), *Non compliance procedures and mechanisms and the effectiveness of international environmental agreements*, The Hague, TMC Asser Press.
- Wolfrum, R., P. T. Stoll y U. Beyerlin (eds), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements. A Dialogue Between Practicioners and Academia*, The Hague, Martinus Nijhoof, 2006.

## Otras referencias

- Ortega, T. S., *Acuerdo de Escazú. El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera COP – Estudio*, Fescol, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19253.pdf>.
- UNEP, *Introduction to Environmental Governance*, United Nations Environment Programme, 2017. <https://leap.unep.org/sites/default/files/2020-09/3%20hours%20course%20-%20GOVERNANCE.pdf>.

Voinov Kohler, Juliette, Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions. Compliance under the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions. [https://leap.unep.org/sites/default/files/2020-09/Juliette%20Voinov%20Kohler\\_Compliance%20under%20the%20Basel%2C%20Rotterdam%20and%20Stockholm%20Conventions.pdf](https://leap.unep.org/sites/default/files/2020-09/Juliette%20Voinov%20Kohler_Compliance%20under%20the%20Basel%2C%20Rotterdam%20and%20Stockholm%20Conventions.pdf).

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	440
<b>2. Descripción de los párrafos</b> .....	441
<b>3. Reflexiones y sugerencias</b> .....	447
<b>4. Necesidad de indicadores jurídicos</b> .....	448
<b>5. Conclusiones</b> .....	449

## 1. INTRODUCCIÓN

El artículo 18 del acuerdo de Escazú trata sobre el Comité de Apoyo, es decir, el Compliance Committee. Al igual que otros tratados importantes que también prevén el mismo tipo de mecanismo, como la Convención de Aarhus en su artículo 15 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Acuerdo de Escazú señala en su artículo 15:

Artículo 15- 1. Por el presente se establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo. 2. El mecanismo mencionado en el párrafo 1 del presente artículo consistirá en un *comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva*. El comité prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes. 3. El comité funcionará con arreglo a las modalidades y los procedimientos que apruebe en su primer período de sesiones la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, a la que presentará informes anuales.

El Acuerdo de Escazú<sup>11</sup> presenta desafíos particulares que coinciden con las perspectivas regionales cuando se trata de asegurar que las partes del tratado implementen sus obligaciones y las cumplan.

El Acuerdo de Escazú proporciona una base sólida para proteger los derechos de las personas en toda la región de América Latina y el Caribe que trabajan en la protección del medio ambiente mediante el ejercicio de sus derechos a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales y al acceso a la justicia en materia ambiental. Las realidades compartidas que enfrentan los Estados del Caribe son la desigualdad, la dependencia de pocas y finitas exportaciones de recursos naturales

11 Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

y la vulnerabilidad a los peligros naturales. El desafío común es diseñar estrategias que aborden estas realidades desde una perspectiva tanto ambiental como socioeconómica.

Por esto, se reconoce ampliamente que la participación pública es un medio para implementar el desarrollo sostenible y, por lo tanto, reducir la pobreza, la desigualdad y los conflictos. El desafío de asegurar el cumplimiento del tratado es particularmente importante en el contexto del Acuerdo de Escazú.

En la primera reunión de la Conferencia de las Partes se discutieron, entre otros temas, las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (art. 18.1), así como estrategias para una efectiva implementación del Acuerdo. Posteriormente, en la Decisión I/3 Anexo 1 fueron aprobadas estas reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo. Además, para la designación de los miembros del Comité se celebró una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en Buenos Aires el 20 y 21 de abril de 2023.

## 2. DESCRIPCIÓN DE LOS PÁRRAFOS

Párrafo 1 - Establecer un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento: el Comité es un órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes; promueve la aplicación y apoya a las Partes; la Conferencia de las Partes establecerá las reglas de composición y funcionamiento del Comité en su primera reunión.

Párrafo 2 - Definir algunas características del Comité: el Comité tendrá carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo; examinará el cumplimiento y formulará recomendaciones; se asegurará la participación significativa del público; se considerarán las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes.

El texto actual del artículo 18 del Acuerdo, durante las negociaciones, fue diferente, por lo que se le llamaba “Comité de Facilitación y Seguimiento” y, al respecto, se dispuso en el artículo 17:

### **Artículo 17. Implementación, seguimiento y evaluación.**

1. En cada reunión de la Conferencia de las Partes, las Partes darán cuenta de las políticas y medidas jurídicas, institucionales o de otra índole, adoptadas para implementar el presente Acuerdo, así como actividades desarrolladas con el público. La Conferencia de las Partes podrá aprobar recomendaciones individuales o colectivas a estos efectos.
2. Con miras a la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo, se tendrán en cuenta las Partes que son países menos adelantados o los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.
3. La secretaría podrá elaborar guías periódicas de implementación y buenas prácticas para promover el intercambio de experiencias en el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.
4. Queda establecido el Comité de Facilitación y Seguimiento como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes, para promover la aplicación y apoyar

a las Partes en la implementación del presente Acuerdo sobre la base del fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. El Comité tendrá carácter no contencioso, no judicial y consultivo para examinar el respeto de las disposiciones del presente Acuerdo y formular recomendaciones, con especial atención a las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes. El Comité otorgará una participación apropiada del público y tratará las comunicaciones de las Partes, otros órganos del presente Acuerdo y del público. Asimismo, podrá elevar recomendaciones a la consideración de la Conferencia de las Partes.

5. La Conferencia de las Partes establecerá un mecanismo de revisión entre pares para evaluar el respeto de las disposiciones del presente Acuerdo. Las reglas de funcionamiento serán establecidas por consenso, asegurando la participación efectiva del público, a más tardar en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes.
6. La Conferencia de las Partes evaluará la eficacia del presente Acuerdo antes de que hayan transcurrido como máximo seis años a partir de la fecha de su entrada en vigor, y en lo sucesivo de manera periódica a intervalos que esta ha de fijar.

En la negociación del artículo 17 (actual art. 18), al abordar lo referente al establecimiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, se acordó no referirse expresamente a las comunicaciones que dicho Comité podría recibir del público, en el entendido de que ello sería tratado como parte de las reglas de funcionamiento de este, que serían definidas por la Conferencia de las Partes en su primera reunión. Poniéndose de relieve que dicho Comité aspiraba a apoyar no solo la aplicación, sino también el cumplimiento del acuerdo, se dejaron reflejadas ambas funciones en su denominación.

Así, en la Decisión 1/3, Anexo 1 adoptada en la COP 1 de 2002 de reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, se estableció:

#### ... II. Estructura y composición

1. El Comité se compondrá de siete integrantes, quienes ejercerán sus funciones a título personal.
2. Los integrantes del Comité deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en los derechos de acceso u otras materias del Acuerdo, deberán ser nacionales o residentes de países en el Anexo I del Acuerdo, y deberán ser independientes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de dichos países.
3. *En la elección de las personas integrantes del Comité se tendrá en cuenta: una distribución geográfica equitativa de sus integrantes, la paridad de género, y experiencia y conocimientos jurídicos.*
4. *No podrá haber en el Comité más de un integrante de la misma nacionalidad.*
5. El procedimiento para nominar a personas candidatas al Comité será el siguiente: a) Cualquier persona que cumpla con los criterios establecidos en el párrafo 2 de esta Regla podrá presentar su candidatura para integrar el Comité; b) La Mesa Directiva elaborará una lista numerada de hasta 10 candidaturas,



- para consideración de la COP. La Mesa Directiva invitará a las personas representantes electas del público a participar en una reunión y les consultará con respecto a la lista, antes de su preparación para su consideración por la Conferencia de las Partes; c) De la lista numerada, la COP elegirá las personas integrantes del Comité por consenso. En ausencia de consenso, la COP las elegirá por mayoría simple de las Partes presentes y votantes, en votación secreta.
6. *Las personas integrantes del Comité se elegirán por cuatro años y su mandato podrá ser renovado por otros cuatro años.* El mandato de una persona integrante del Comité comienza desde el fin de la sesión de la COP donde es elegida. Sin embargo, los mandatos de tres de las personas integrantes elegidas en la primera elección expirarán al cabo de seis años, y podrán ser renovados por otros cuatro años. Inmediatamente después de la primera elección, la presidencia de la COP designará por sorteo los nombres de estas tres personas.
  7. Antes de asumir sus funciones, toda persona integrante del Comité formulará en sesión pública del Comité la siguiente declaración solemne: “Declaro solemnemente que desempeñaré mis funciones en el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento con honestidad, independencia, imparcialidad y conciencia.”
  8. El Comité elegirá un presidente y dos Vice-Presidentes para actuar como Oficiales del Comité. Los Oficiales del Comité organizarán el trabajo del Comité, de acuerdo con estas Reglas y las modalidades de trabajo que adopte el Comité.
  9. El procedimiento para cubrir una vacante en el Comité será el siguiente: a) En caso de renuncia de un o una integrante o si los demás integrantes estiman por unanimidad que una persona integrante del Comité ha dejado de desempeñar sus funciones efectivamente por cualquier causa, la Presidencia del Comité, y en su defecto, uno de los Oficiales del Comité, declarará vacante el puesto de tal integrante y notificará este hecho a la Mesa Directiva; b) Ante dicha notificación, la Mesa Directiva procederá sin demora a utilizar la lista numerada prevista en el párrafo 5 de esta Regla para cubrir la vacante por consenso, y en ausencia de consenso, por mayoría de sus miembros, en votación secreta; c) Toda persona integrante que haya sido elegido para llenar una vacante ocupará el cargo por el resto del mandato de la persona que dejó vacante el puesto en el Comité, y su mandato podrá ser renovado.
  10. Cada Estado Parte otorgará a las personas integrantes del Comité las facilidades y garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones.
  11. Las personas integrantes del Comité fungirán ad-honorem, *sin remuneración alguna*. Los gastos de viajes de integrantes del Comité en el desempeño de sus funciones serán cubiertos por la Secretaría, conforme a las reglas de Naciones Unidas.

[...]

#### **IV. Funciones del Comité**

1. El Comité tendrá las siguientes funciones: a) El Comité reportará a la COP sobre sus actividades, incluidas las conclusiones que adopte en casos de incumplimiento.

b) El Comité proporcionará apoyo a la COP sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo. Esta función incluirá las siguientes actividades: i) Periódicamente, el Comité presentará a la COP un informe sobre asuntos sistémicos relativos a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo. El Comité definirá en sus modalidades de trabajo la periodicidad de su informe sobre asuntos sistémicos; ii) El Comité elaborará un informe sobre cualquier aspecto relativo a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo que le solicite la COP.

c) El Comité proporcionará consejo y asistencia a las Partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo. Esta función incluirá las siguientes actividades: i) El Comité podrá elaborar a motu proprio observaciones generales sobre la interpretación del Acuerdo; ii) El Comité podrá responder consultas sobre la interpretación del Acuerdo que le formule una Parte o una persona representante electa del público; iii) El Comité sostendrá consultas y diálogo periódicos con cada una de las Partes. Estas consultas y diálogos podrán tener lugar durante las sesiones del Comité o en visita al territorio de una Parte. Para visitar el territorio de una Parte, el Comité deberá contar con el consentimiento de la Parte. El Comité establecerá la periodicidad de las consultas y diálogo con cada Parte en sus modalidades de trabajo. iv) El Comité podrá sostener un diálogo abierto con las Partes y miembros del público.

d) El Comité examinará casos de alegaciones de incumplimiento, de conformidad con estas Reglas.

[...]

### **VIII. Medidas del Comité y la COP**

1. El Comité podrá adoptar las medidas que considere apropiadas para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo. En la adopción de medidas, el Comité considerará las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes. En casos de incumplimiento, el Comité considerará la causa, el tipo, la gravedad, y la frecuencia del incumplimiento. En particular, el Comité podrá adoptar las siguientes medidas:

- a) Formular conclusiones sobre los casos que conozca;
- b) Proporcionar a una Parte recomendaciones específicas y concretas para fortalecer sus leyes, medidas y prácticas;
- c) Solicitarle a la Parte Interesada que prepare un plan de acción para asegurar la plena aplicación del Acuerdo;
- d) Solicitar a la Parte Interesada que informe sobre avances en la implementación de las conclusiones, recomendaciones y otras medidas que adopte el Comité;
- e) Proporcionar consejo y asistencia a una Parte en relación con la aplicación y cumplimiento del Acuerdo;
- f) Cuando corresponda, recomendar a la Parte interesada que adopte medidas necesarias para salvaguardar a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales involucrados en un caso concreto.

2. La COP podrá adoptar las medidas que considere necesarias para facilitar la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo, por una Parte. En particular, la COP podrá adoptar las siguientes medidas: a) Formular declaraciones de incumplimiento de una Parte; b) Facilitar apoyo al cumplimiento; c) Formular advertencias; d) Suspender los derechos y privilegios de una Parte, incluido su derecho a voto.

Una parte fundamental de las reglas de funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo es la posibilidad de que el público, y no solo los Estados parte, presenten comunicaciones en las que se alegue el incumplimiento de una o más disposiciones del Acuerdo. En realidad, se sabe que los *compliance committee* ya existentes en derecho internacional ambiental (Protocolo de Montréal, de Kyoto, Aarhus, Espoo, Barcelona) reciben comunicaciones únicamente del público y jamás de una parte debido a que, por razones diplomáticas y políticas, a los Estados no les gusta oficializar el incumplimiento en el derecho nacional de otros Estados. El Comité de Apoyo está al servicio de la sociedad civil y de los actores no estatales. Es un progreso importante del derecho internacional, como alternativa a una acción judicial delante un tribunal nacional o internacional. El carácter no contencioso, no judicial y no punitivo del Comité de Apoyo se inspira de la experiencia positiva de los comités de derechos humanos de la ONU en Ginebra.

Las partes V y VI de las reglas necesitan una atención especial de conformidad con la obligación del artículo 18-2: asegurar una participación significativa del público. Enseguida se presentan las modalidades de participación significativa del público en las partes V y VI de la Reglas:

#### **V. Comunicaciones de la parte interesada, de otras partes y del público**

1. Una Parte respecto de sí misma, una Parte respecto de otra Parte, o miembros del público podrán presentar comunicaciones en las que se solicite el apoyo para el cumplimiento o en las que se alegue el incumplimiento de una o más disposiciones del Acuerdo.
2. El Comité tomará medidas apropiadas de protección en favor de miembros del público que presenten una comunicación cuando considere que la información disponible revele situaciones de riesgo frente a posibles ataques, amenazas o intimidaciones, consultando previamente a la persona del público interesada.
3. El Comité, con el apoyo de la Secretaría, dispondrá el registro del caso, salvo que la comunicación no contenga los elementos esenciales de una comunicación. Dichos elementos esenciales serán establecidos por el Comité en sus modalidades de trabajo.
4. El Comité considerará el fondo de cada caso registrado, salvo que lo declare inadmisibile. El Comité decidirá si trata la admisibilidad del caso con o sin audiencia. Tanto la Parte interesada como el autor de la comunicación tendrán derecho a solicitar al Comité ser oídos en audiencia sobre la admisibilidad de una comunicación. Sin embargo, el Comité decidirá si accede o no a dicha solicitud.
5. El Comité determinará si la comunicación es admisible sobre la base de los siguientes criterios:

- a) Que la comunicación no incluya información sobre las gestiones conducidas en el Estado Parte interesado para resolver el caso;
  - b) Que el caso se encuentre ante, o haya sido decidido por, otro procedimiento internacional de carácter vinculante;
  - c) Que el caso se encuentre fuera del ámbito del Acuerdo;
  - d) Que la comunicación sea anónima, trivial, abusiva, no incluya suficiente información corroborativa, o sea incompatible con el Acuerdo o estas reglas.
6. El Comité podrá revisar su decisión sobre la admisibilidad del caso, si los antecedentes lo ameritan, hasta el momento en que delibere sobre el fondo del caso.
  7. Si el Comité declara admisible una comunicación:
    - a) El Comité abrirá un plazo de dos meses para que:
      - i) Otras Partes puedan presentar observaciones escritas sobre la interpretación del Acuerdo;
      - ii) Miembros del público pueden presentar observaciones escritas sobre el caso.
    - b) El Comité abrirá un plazo de cuatro meses para que la Parte interesada presente por escrito al Comité información y perspectivas sobre las alegaciones de incumplimiento, incluidas medidas que haya adoptado al respecto.
  8. El Comité decidirá si trata el fondo del caso con o sin audiencia. Tanto la Parte interesada como el autor de la comunicación tendrán derecho a solicitar al Comité ser oídos en audiencia sobre el fondo del caso. Sin embargo, el Comité decidirá si accede o no a dicha solicitud.
  9. El Comité examinará las alegaciones de incumplimiento y adoptará conclusiones preliminares sobre el caso. En casos en que el Comité concluya que la Parte interesada ha incumplido el Acuerdo, las conclusiones preliminares del Comité podrán incluir recomendaciones específicas. El Comité transmitirá sus conclusiones preliminares a la Parte interesada y al autor de la comunicación, y establecerá un plazo adecuado para que presenten observaciones por escrito sobre sus conclusiones preliminares.
  10. Transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior, el Comité adoptará sus conclusiones definitivas sobre el caso, adoptará las medidas y hará las recomendaciones que considere apropiadas de conformidad con estas reglas, presentará sus conclusiones y recomendaciones a la Parte interesada y al autor de la comunicación y, cuando corresponda, monitoreará la implementación de sus recomendaciones por la Parte interesada.
  11. Si el Comité concluye que la Parte interesada no ha implementado plenamente sus conclusiones y recomendaciones, el Comité reportará sobre el caso a la Conferencia de las Partes.

#### **VI. Participación significativa del público en las funciones del Comité**

1. El público podrá participar en el ejercicio de las funciones del Comité, de conformidad con las modalidades de trabajo del Comité, ejerciendo los siguientes derechos:
  - a) Derecho a aportar información al Comité. El público podrá aportar información y perspectivas relativas a:

- i) La elaboración de un informe sobre asuntos sistémicos;
  - ii) La elaboración de un informe sobre cualquier aspecto relativo a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo que fuese solicitado por la Conferencia de las Partes al Comité;
  - ii) La elaboración de observaciones generales sobre la interpretación del Acuerdo;
  - iv) La aplicación del Acuerdo por una Parte, en el contexto del diálogo y las consultas con cada una de las Partes;
  - v) Aspectos fácticos o jurídicos de casos de incumplimiento, incluido sobre la implementación por la Parte interesada de las conclusiones del Comité.
- b) Derecho a participar en las sesiones del Comité. El público podrá participar:
- i) En el diálogo y consultas periódicas entre el Comité y cada una de las Partes;
  - ii) En una audiencia pública donde se trate un caso de incumplimiento, si la hay, tanto en la etapa de admisibilidad como en el fondo y en el monitoreo de la implementación por la Parte interesada de las conclusiones del Comité.

### 3. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS

En el marco institucional del Acuerdo de Escazú se aplica la experiencia obtenida en los tratados multilaterales de última generación, en particular los que se refieren a asuntos ambientales. En este sentido, se ha establecido, entre otros órganos, el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

Se pretende que este marco institucional sea ágil y eficiente. Aunque el texto del Acuerdo se centra en los órganos que se consideraban esenciales para alcanzar el objetivo y las metas de este en el momento de su adopción, los órganos deberán desarrollarse y fortalecerse según sea necesario y a medida que avance la implementación del Acuerdo. En ese sentido, al igual que otros tratados, el Acuerdo de Escazú puede considerarse un instrumento vivo que debe evolucionar a la par con la situación, el contexto y las necesidades de las Partes y la región.

En el contexto de la primera reunión de la Conferencia de las Partes, el hecho de que se mencione la participación significativa del público en las reglas de procedimiento de esta tiene una importancia especial, ya que esa cuestión constituye el núcleo de la Conferencia y de la arquitectura institucional del Acuerdo en su conjunto. Esa participación significativa fue un sello distintivo del proceso de negociación, y se acentúa aún más en el funcionamiento y la estructura del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

Es evidente que la previsión normativa de un Comité de Apoyo y el posterior establecimiento de sus reglas de composición y funcionamiento durante la COP1 están de acuerdo con los Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La transparencia, por ejemplo, además de presente en la sección sobre el acceso a la información ambiental (art. 5.18) y en la sección sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8.3 b), también es una característica que se deberá

respetar en los órganos del Acuerdo como, por ejemplo, en el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, que según el artículo 18.2 tendrá un carácter transparente.

Además de los artículos 10, 11 y 12, en el Acuerdo también se prevé una arquitectura institucional destinada, entre otras cosas, a fortalecer las capacidades y fomentar la cooperación a fin de respaldar la implementación del tratado. Se establece un Fondo de Contribuciones Voluntarias, una Conferencia de las Partes, un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, y una Secretaría. Por ejemplo, la Conferencia de las Partes podrá formular recomendaciones relativas a la implementación del tratado y apoyar la movilización de recursos. Así mismo, la Secretaría prestará asistencia a las partes que lo soliciten, y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento podrá apoyar el fortalecimiento de las capacidades.

Por último, hay otras disposiciones del Acuerdo que contribuyen de forma directa a la implementación. Las disposiciones relativas al fortalecimiento de capacidades y a la cooperación tienen por objeto aumentar la capacidad para implementar el Acuerdo. El artículo 13, por ejemplo, se refiere a la facilitación de medios para implementar el Acuerdo en el ámbito nacional según las posibilidades y las prioridades nacionales de cada Parte. Igualmente, en el artículo 15.5 c) también se exige a las Partes que informen a la Conferencia de las Partes de las medidas adoptadas para implementar el Acuerdo. Por otro lado, en el artículo 18 se crea el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, cuyo objetivo es promover la implementación del Acuerdo y apoyar a las partes en ese sentido.

Los instrumentos de gestión de tratados, como los mecanismos de cumplimiento, a ejemplo del Comité de Apoyo son, por lo tanto, capaces de llenar vacíos legales importantes.

#### **4. NECESIDAD DE INDICADORES JURÍDICOS**

Para la implementación efectiva del Acuerdo es necesario dar a los Estados parte, a los Estados signatarios y a la Secretaría de la Cepal una herramienta de evaluación de la implementación del Acuerdo. Es significativo que el Acuerdo formule muchas veces el tema de la implementación efectiva y de la efectividad concreta. Las palabras: implementación, ejercicio pleno de los derechos, eficacia, efectivo, efectividad están mencionadas 28 veces. Hay que relacionar el artículo 18 y el objetivo del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento con los artículos 6-8 sobre los indicadores comunes; estos indicadores deben evaluar la efectividad en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales. Son indicadores jurídicos, no son los indicadores clásicos de naturaleza científica o económica. De esta manera, el Comité debe: 1) “promover la aplicación y apoyar a las partes en la implementación del Acuerdo” (Regla I.1.); 2) presentar periódicamente un informe sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo (Regla IV.1.b i); 3) proporcionar asistencia a las partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo (Regla IV.1.c); 4. “El Comité examinará casos de alegaciones de incumplimiento” (Regla IV.1.d).

¿De qué manera el Comité puede asegurar y medir la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo? El Acuerdo parece bastante débil sobre el conocimiento de su

implementación. No hay una obligación formal para exigir a los Estados la presentación de un informe regular sobre su implementación. Varias convenciones internacionales ambientales consagran un artículo donde se imponen informes regulares (*reporting*). Luego, la Secretaría hace el trabajo de estudio de esos informes, por ejemplo, artículo 12 de la Convención sobre Cambio Climático de 1992; artículo 13-4 del Acuerdo de París de 2015; artículo 29 de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972; artículo 31 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008: “Las Partes presentarán a las reuniones ordinarias de las Partes Contratantes, en la forma y según las frecuencias determinadas por esas reuniones, informes sobre la aplicación del presente Protocolo, con inclusión de las medidas adoptadas, su eficacia y los problemas que se han planteado en su aplicación”.

En el Acuerdo de Escazú hay solamente un artículo que hace mención de los informes, el artículo 15- 5-c, el cual estipula que la Conferencia de las Partes “será informada por las Partes de las medidas adoptadas para la implementación del presente Acuerdo”. Este párrafo debe relacionarse con el artículo 13, “Implementación nacional”. Tal parece que no es suficiente para conocer y evaluar las modalidades jurídicas de implementación nacional. Hay que medir dos objetivos: el primero es la eficacia del Acuerdo, es decir, el resultado concreto de su aplicación: el mejoramiento del medio ambiente, con indicadores científicos, y el segundo es la efectividad del Acuerdo, lo cual hace referencia al proceso jurídico de aplicación efectiva del derecho, con indicadores jurídicos.

Es indispensable instituir indicadores jurídicos como instrumentos científicos de evaluación de la efectividad de la implementación del Acuerdo, como lo ha decidido la conferencia de las Partes del Convenio de Barcelona sobre el Mar Mediterráneo en la COP de Napoli de diciembre de 2019. La necesidad de indicadores jurídicos está consagrada por el congreso mundial de la IUCN en Marsella (Francia) en su Resolución 050 de 2021: “Medir la eficacia del derecho ambiental con indicadores jurídicos”, la cual fue aprobada por 83 Estados y 474 ONG. Un evento alterno sobre los indicadores jurídicos fue organizado en la primera COP de Escazú en Santiago por el Centro Internacional de Derecho Comparado Ambiental (Cidce). El Comité de apoyo podría beneficiarse de indicadores jurídicos como medidas apropiadas para promover la aplicación y la implementación del Acuerdo según lo previsto en el párrafo VIII-1 de las Reglas: “El Comité podrá adoptar las medidas que considere apropiadas para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo”. Además, el Comité de apoyo puede proporcionar asistencia a las Partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo utilizando indicadores jurídicos de efectividad y de cumplimiento, según el párrafo IV-1-c) de las Reglas.

## 5. CONCLUSIONES

Durante mucho tiempo, una comprensión racionalista dominó el campo de las relaciones internacionales y el papel del derecho internacional dentro de ellas. En este entendimiento, los Estados solo harían tratados internacionales cuando fuera en su propio interés racional. Del mismo modo, después de la conclusión de un tratado, las partes en este adaptarían su comportamiento a las obligaciones del tratado solo cuando coincidiera con

sus propios intereses. Así, cuando el incumplimiento fuera más favorable, optarían por no cumplir con sus obligaciones. Por lo tanto, para evitar tal curso de acción, el incumplimiento en última instancia tendría que parecer menos favorable que el cumplimiento.

Dentro de esta lógica, los instrumentos de aplicación presentan una solución tradicional a este problema. Estos instrumentos están diseñados para sancionar el incumplimiento y, por lo tanto, aumentan los costos de dicho comportamiento. Sin embargo, de manera crucial, los costos de estas conductas de incumplimiento deben ser lo suficientemente altos como para incentivar a las partes del tratado a adaptar sus actuaciones. Por lo tanto, típicamente, cuanto mayor sea el nivel de adaptación necesaria del comportamiento estatal, mayores deben ser los costos del incumplimiento.

En este sentido, es importante señalar que el Acuerdo de Escazú es legalmente vinculante y contiene obligaciones tanto estrictas como blandas sobre aspectos detallados de las leyes y los procedimientos participativos. De esta manera, es diferente de los otros instrumentos regionales de derecho indicativo. La firma y la ratificación deben significar un compromiso serio con la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (que asegura que todas las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a información oportuna y confiable, puedan participar significativamente en las decisiones que afectan sus vidas y tengan acceso a la justicia en temas ambientales, contribuyendo así a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) a nivel nacional. El Acuerdo, así, es también una oportunidad de fortalecer las capacidades nacionales para que, como un primer paso, se cumplan las leyes e instrumentos nacionales que sustentan los derechos de acceso y para la eventual mejora y adecuación de las leyes, los reglamentos y las normas nacionales. En este sentido, cada país deberá priorizar los derechos de acceso y temas específicos que tengan menos avances y donde se puedan implementar mejoras para el desarrollo progresivo hacia la cabal implementación del Acuerdo.

Escazú, de acuerdo con lo analizado, prevé la creación del Comité de Apoyo. La existencia de este órgano subsidiario significa que, como mínimo, el incumplimiento no será ignorado en el marco de este tratado. El alcance de mecanismos de cumplimiento de este tipo se extiende más allá de lograr el cumplimiento de las normas del tratado *per se*. De hecho, tienen el potencial de fomentar la responsabilidad por las metas y los objetivos comunes de la comunidad de Estados parte. Con este espíritu, si son diseñados diligentemente, los mecanismos de cumplimiento pueden hacer una contribución vital a la efectividad del tratado. El Acuerdo de Escazú profundiza el vínculo entre derechos humanos y ambiente, creando herramientas jurídicas que facilitan la garantía de ambos asuntos; en este sentido, “los estándares y procedimientos de Escazú permiten empoderar a las comunidades locales y fortalecer a los órganos del Estado para responder a los desafíos del desarrollo sostenible”. El Comité de Apoyo, por lo tanto, es una herramienta esencial para la verdadera implementación del contenido del documento.



## **ARTÍCULO 19. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

1. Si surge una controversia entre dos o más Partes respecto de la interpretación o de la aplicación del presente Acuerdo, esas Partes se esforzarán por resolverlo por medio de la negociación o por cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable.
2. Cuando una Parte firme, ratifique, acepte o apruebe el presente Acuerdo o se adhiera a él, o en cualquier otro momento posterior, podrá indicar por escrito al Depositario, en lo que respecta a las controversias que no se hayan resuelto conforme al párrafo 1 del presente artículo, que acepta considerar obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes en sus relaciones con cualquier Parte que acepte la misma obligación:
  - a) el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia;
  - b) el arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes establezca.
3. Si las Partes en la controversia han aceptado los dos medios de solución de controversias mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, la controversia no podrá someterse más que a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las Partes acuerden otra cosa.

## **ARTÍCULO 20. ENMIENDAS**

1. Cualquier Parte podrá proponer enmiendas al presente Acuerdo.
2. Las enmiendas al presente Acuerdo se adoptarán en una reunión de la Conferencia de las Partes. La Secretaría comunicará el texto de toda propuesta de enmienda a las Partes al menos seis meses antes de la reunión en que se proponga su adopción. La Secretaría comunicará también las propuestas de enmienda a los signatarios del presente Acuerdo y al Depositario, para su información.
3. Las Partes procurarán adoptar las enmiendas por consenso. En caso de que una enmienda sea sometida a votación, se requerirá una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión para ser adoptada.
4. El Depositario comunicará la enmienda adoptada a todas las Partes para su ratificación, aceptación o aprobación.
5. La ratificación, aceptación o aprobación de una enmienda se notificará por escrito al Depositario. La enmienda que se adopte con arreglo al párrafo 3 del presente artículo entrará en vigor para las Partes que hayan consentido en someterse a las obligaciones establecidas en ella el nonagésimo día contado a partir de la fecha de depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de al menos la mitad del

número de Partes en el presente Acuerdo al momento en que se adoptó la enmienda. Desde esa fecha, la enmienda entrará en vigor para cualquier otra Parte que consienta en someterse a las obligaciones establecidas en ella el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la enmienda.

## **ARTÍCULO 21. FIRMA, RATIFICACIÓN, ACEPTACIÓN, APROBACIÓN Y ADHESIÓN**

1. El presente Acuerdo estará abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el Anexo 1, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020.
2. El presente Acuerdo estará sujeto a la ratificación, la aceptación o la aprobación de los Estados que lo hayan firmado. Estará abierto a la adhesión de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el Anexo 1 que no lo hayan firmado, a partir del día siguiente a la fecha en que expire el plazo para la firma del Acuerdo. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán en poder del Depositario.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales**

- CIJ, Casos del Sudoeste Africano (Etiopía v. Sudáfrica; Liberia v. Sudáfrica), 1962.
- CIJ, La Grand (Germany v. United States of America), 2001.
- CIJ, Caso relativo a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Georgia v. Federación Rusa), 011.
- CIJ, Caso ciertas actividades realizadas por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica v. Nicaragua), 2018.

### **Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales**

- Ecosoc, Reporte de la Segunda Reunión de las Partes, ECE/MP.EIA/4, 2001.
- Ecosoc, Decisión II/1, Organismos Genéticamente Modificados, Segunda Reunión de las Partes, ECE/MP.PP/2005/2/Add.2, 2005.
- ONU, "Comisión de Derecho Internacional", *Anuario*, vol. II, 1966.

### **Referencias académicas**

- Merrills, J., *International Dispute Settlement*, 5a ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2011.

- Prieur, M., *La aplicación provisional de Escazú por los Estados signatarios*, Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (Cidce), 2021.
- Spilker, G. y K. Vally, "The effects of treaty legality and domestic institutional hurdles on environmental treaty ratification", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 16, n.º 2, 2016, pp. 223-238.
- Villiger, M., *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*, Leiden, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

## Otras referencias

- Carta de las Naciones Unidas, 1945.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1979.
- Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, 1991.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992.
- United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*. <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=27&subid=A&clang=en>.

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	454
<b>2. Artículo 19</b> .....	454
2.1. Generalidades .....	454
2.2. Controversias en el sentido del artículo 19: ámbitos <i>ratione personae</i> y <i>ratione materiae</i> .....	456
2.3. Práctica .....	458
2.4. Artículo 19, primer párrafo .....	458
2.5. Artículo 19, segundo párrafo .....	459
2.6. Artículo 19, tercer párrafo .....	461
2.7. Evaluación .....	462
<b>3. Artículo 20</b> .....	463
3.1. Generalidades .....	463
3.2. Artículo 20, primer párrafo .....	464
3.3. Artículo 20, segundo párrafo .....	464
3.4. Artículo 20, tercer párrafo .....	465
3.5. Artículo 20, cuarto párrafo .....	466
3.6. Artículo 20, quinto párrafo .....	466
3.7. Evaluación .....	467
<b>4. Artículo 21</b> .....	468
4.1. Generalidades .....	468
4.2. Artículo 21, primer párrafo .....	470
4.3. Artículo 21, segundo párrafo .....	472
4.4. Evaluación .....	473
<b>5. Conclusiones</b> .....	474

## 1. INTRODUCCIÓN

A diferencia de los primeros 13 artículos del Acuerdo que se avocan a cuestiones sustantivas, los artículos 19 al 21 disponen cuestiones procedimentales de carácter esencial para la operatividad del régimen erigido en virtud de este tratado. Establecen las vías de resolución de controversias (art. 19), de adopción de enmiendas (art. 20) y los procedimientos para consentir las obligaciones del Acuerdo (art. 21), aspectos, entre otros, que constituyen el bloque comúnmente enmarcado en las disposiciones generales de los tratados.

Las disposiciones generales de un tratado cumplen una función primordial en conexidad con los dispositivos de carácter sustantivo, pues atienden situaciones que acontecen usualmente en la convivencia jurídica entre países, como son las disputas relativas a la interpretación y la aplicación de los acuerdos. Además, estas disposiciones hacen posible la puesta en marcha de los tratados ante los desafíos impuestos por el devenir del tiempo, ya que instruyen los mecanismos para adecuar los regímenes a las cambiantes realidades en que se desarrollan. La adopción de enmiendas es particularmente relevante en dicho sentido. Si bien en ocasiones se estima que las disposiciones en comento son meras formalidades, revisten un sentido inequívoco. Particularmente, los procedimientos para consentir las obligaciones sustantivas resguardan la razón de ser de los tratados ya que, al puntualizar las condiciones y temporalidades para su implementación, protegen su objeto y fin de circunstancias que pudieran parecer dubitativas para su aplicación.

Toda vez que las disposiciones generales de los tratados son cuestiones estructurales a los mismos, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (Convención de Viena) constituye el faro central para su interpretación y aplicación. Por ende, la presente contribución se orienta por lo dispuesto en dicha Convención a la vez que pone en perspectiva comparada la práctica de diversos acuerdos multilaterales en materia ambiental. Con ello, se persigue el objetivo de expandir los horizontes teóricos y empíricos para fortalecer la observancia no solo de los artículos 19, 20 y 21, sino del Acuerdo en su conjunto en el presente y en los años por venir.

## 2. ARTÍCULO 19

### 2.1. Generalidades

Las controversias son una cuestión inherente al devenir de las relaciones internacionales, pues es común que los intereses de los Estados sean divergentes y si, además, resultan incompatibles, deben ser resueltos por medios pacíficos para no poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, tal y como lo establece el artículo 2.3 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>1</sup> El artículo 19 dispone las vías para la resolución de posibles controversias que surjan entre los Estados parte del Acuerdo. La solución de controversias es un elemento crucial de un régimen como el que se establece en el Acuerdo de Escazú, ya que se

---

1 J. Merrills, *International Dispute Settlement*, 5.<sup>a</sup> ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 1.

requiere de un mecanismo procedimental institucionalizado para dar cauce a las disputas que pudieran suscitarse en virtud de su interpretación o aplicación.

De manera general, el derecho internacional reconoce distintos mecanismos de solución de controversias cuya efectividad varía en función de su fuerza vinculante. El establecimiento de un procedimiento judicial, mediante el arbitraje de un tribunal internacional, es el más efectivo ya que este último decide de manera vinculante. Menos efectivos, por carecer sus decisiones de fuerza vinculante, son los mecanismos de negociación que procuran facilitar soluciones diplomáticas. Por otro lado, la institucionalización es un mecanismo intermedio entre el procedimiento judicial y los mecanismos de negociación. Consiste en el establecimiento de comisiones que, si bien pueden ser de carácter permanente, deciden únicamente de manera recomendatoria, es decir, no vinculante. De esta manera, la forma –y eventualmente el resultado– de los respectivos mecanismos es distinta. No sorprende, entonces, que Estados parte de un tratado tiendan a incorporar más a menudo mecanismos débiles, como las negociaciones, que procedimientos judiciales que impliquen el cumplimiento de sentencias vinculantes. Ello se refleja precisamente en el artículo 19 del Acuerdo de Escazú, que prioriza la negociación sobre las vías judicial o institucional para la solución de controversias.

El primer párrafo del artículo 19 establece una forma más “ligera” de atender las controversias que se susciten entre los Estados parte, misma que constituye la vía primaria antes de recurrir a la competencia judicial o institucional. Esta vía, según lo indica dicho párrafo, son las negociaciones u otros medios de solución de controversias a través de los cuales el Acuerdo encomia a los Estados a esforzarse por resolver sus disputas. Seguidamente, el segundo y tercer párrafos del mismo artículo disponen de mecanismos judiciales e institucionales por los cuales los Estados parte pueden optar en caso de que las controversias no hayan sido solucionadas mediante las negociaciones que el párrafo primero señala. Específicamente, el segundo párrafo mandata el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), que involucra la emisión y el cumplimiento de una decisión vinculante, o bien, el arbitraje según los procedimientos que establezca la Conferencia de las Partes del Acuerdo. Este párrafo exhorta a los Estados a indicar por escrito que aceptan la obligatoriedad de uno o ambos mecanismos al momento de firmar, ratificar, aceptar, aprobar o adherirse al Acuerdo, o en cualquier otro momento posterior. Así, la vía de resolución de controversias a la que todos los Estados parte han de recurrir es el mecanismo más débil, es decir, las negociaciones no vinculantes, en tanto que la vía más eficaz se deja a discreción de las partes involucradas.

De esa manera, el artículo 19 favorece un modelo de resolución de controversias pragmático pues, a nuestro juicio, persigue un balance entre la necesidad de facilitar soluciones a posibles controversias y la resistencia que los Estados parte pueden exhibir en el contexto de un mecanismo vinculante. Muchas veces estas resistencias disuaden, incluso, a los Estados a adoptar o ratificar el instrumento. Aunado a ello, la posibilidad de optar por las vías judicial e institucional previstas en el segundo párrafo del artículo 19 parece un compromiso adecuado ya que evita que los Estados se resistan a adoptar el Acuerdo en virtud de la imposición de un mecanismo obligatorio de resolución de controversias.

De los 13 Estados que a septiembre de 2022 han ratificado el Acuerdo, ninguno había indicado expresamente la aceptación de considerar obligatorio uno o ambos medios vinculantes de solución de controversias. Por el contrario, Chile, en su declaración interpretativa, no aceptó someter las controversias a la Corte Internacional de Justicia ni al arbitraje regulado por la Conferencia de las Partes, incluso, ante la falta de solución mediante negociaciones.<sup>2</sup> Por tanto, hasta ahora, la solución de controversias se limita a la vía de negociación señalada en el primer párrafo.

## **2.2. Controversias en el sentido del artículo 19: ámbitos *ratione personae* y *ratione materiae***

Los mecanismos del artículo 19, según su primer párrafo, conciernen a “controversias entre dos o más partes respecto de la interpretación o de la aplicación del presente Acuerdo”, lo que define ámbitos de aplicación *ratione personae* y *ratione materiae*. En lo que respecta al ámbito *ratione personae*, el artículo 19 solamente atañe a controversias que se susciten entre los Estados parte del Acuerdo (13 países a septiembre de 2022). Ello excluye a Estados que únicamente han firmado el pacto, pero que aún no lo han ratificado, así como a terceras partes. De esta manera, el artículo sigue el modelo de otros tratados internacionales que comúnmente restringen la solución de controversias a aquellas que surgen entre los Estados que forman parte de los instrumentos en cuestión, tal y como lo hacen, por ejemplo, el Convenio de Aarhus (art. 16) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (art. 27).<sup>3</sup> Por otro lado, el artículo deja abierta la definición del número posible de partes involucradas en la disputa al referirse a las controversias entre “dos o más Partes” del Acuerdo.

En cuanto al ámbito de aplicación *ratione materiae*, el artículo deja claro que las controversias deben versar sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo. Más específicamente, la interpretación concierne a la determinación del sentido de un texto. Esta se realiza generalmente, según el derecho internacional, a la luz de los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena, que codifican el derecho consuetudinario internacional. El artículo 31 se denomina “Regla general de interpretación” porque, de acuerdo con la Comisión de Derecho Internacional de la ONU, la aplicación de los medios de interpretación que este artículo señala constituyen una sola operación a fin de obtener una interpretación coherente.<sup>4</sup> Así, en su primer párrafo, este artículo de la Convención de Viena establece como regla de interpretación “de oro”, que un tratado “deberá interpretarse de buena fe conforme

2 El cuarto párrafo de la declaración interpretativa de Chile al Acuerdo de Escazú reza: “4. La República de Chile declara que, salvo y hasta que se manifieste lo contrario por escrito, no acepta como obligatorios los medios de solución de controversias señalados en el artículo 19, párr. 2, para una controversia no resuelta de conformidad con el párr. 1 de dicho artículo”. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-18&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=_en).

3 El Convenio de Aarhus es la designación corta del Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en materia de Medio Ambiente, adoptado por los países miembros de la Comunidad Económica Europea el 25 de junio de 1998, y en vigor colectivo desde el 30 de octubre de 2001. El Convenio sobre la Diversidad Biológica fue adoptado en junio de 1992 durante la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y entró en vigor internacional el 29 de diciembre de 1993.

4 ONU, “Comisión de Derecho Internacional”, *Anuario*, vol. II, 1966, p. 241.

al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.

También los eventos que ocurren después de la conclusión de un tratado –como acuerdos ulteriores entre las partes y prácticas posteriormente seguidas en la aplicación del tratado–, así como las normas de derecho internacional aplicables en las relaciones entre las partes, pueden ser considerados juntamente con el contexto para los efectos de interpretación de un tratado; ello, conforme al tercer párrafo, incisos a), b) y c) del artículo 31 de la Convención de Viena.<sup>5</sup> Se trata, pues, de un modelo de interpretación textual y sistemática, comúnmente aplicado por la Corte Internacional de Justicia. Por ejemplo, en 2018, en su primera sentencia sobre compensación ambiental del Caso Ciertas actividades realizadas por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica v. Nicaragua), la CIJ consideró diversos principios y reglas emanados de la jurisprudencia relativa a compensaciones para determinar el monto económico por el que Nicaragua habría de compensar a Costa Rica por los daños ambientales causados a humedales en su territorio.<sup>6</sup> Ello, ante la falta de un criterio para tal efecto en el Tratado de 1858 sobre los límites entre Nicaragua y Costa Rica, por un lado, y, por el otro, dada la multiplicidad de acuerdos y prácticas en materia ambiental surgidos en el derecho internacional con posterioridad a aquel.

La interpretación histórica, por otro lado, tiene solamente un rango subsidiario según el artículo 32 de la Convención de Viena. Se puede recurrir a este modo de interpretación solamente de manera complementaria para confirmar la interpretación o bien, si la interpretación resultante de la aplicación del artículo 31 deja ambiguo u oscuro el sentido o si llega a un resultado absurdo o irrazonable.<sup>7</sup>

En lo que concierne a posibles discrepancias de sentido –y, por lo tanto, de interpretación– entre las versiones auténticas en español e inglés del Acuerdo (véase art. 26 del Acuerdo),<sup>8</sup> el artículo 33 de la Convención de Viena establece en su párrafo cuarto que, en caso de diferencias de interpretación en virtud de la autenticación en dos o más idiomas, se adoptará “el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y fin del tratado”.<sup>9</sup> Así, el objeto y fin del Acuerdo habrán de orientar el sentido de la interpretación si se configuran diferencias a causa de los idiomas.

5 Artículo 31 de la Convención de Viena: “3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta: a) Todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) Toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) Toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes”.

6 CIJ, Caso ciertas actividades realizadas por Nicaragua en la zona fronteriza (Costa Rica v. Nicaragua), S. 2018, párr. 53.

7 Artículo 32 de la Convención de Viena: “Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) Deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) Conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable”.

8 Artículo 26 del Acuerdo de Escazú: “El original del presente Acuerdo, cuyos textos en los idiomas español e inglés son igualmente auténticos, se depositará en el poder del Secretario General de las Naciones Unidas”.

9 Artículo 33 de la Convención de Viena: “4. Salvo en el caso en que prevalezca un texto determi-

El Caso La Grand (Alemania v. Estados Unidos de América) ante la CIJ ilustra cómo deviene la interpretación de tratados cuando sus sentidos discrepan en virtud de los idiomas en los que se encuentran autenticados. Al dirimir el significado del artículo 41 del Estatuto de la CIJ, la Corte se encontró ante dos textos (“*doivent être prises*” v. “*ought to be taken*”) que no se encontraban en “total armonía”, y al no poderse resolver esta tensión a través de los medios dispuestos en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena, la Corte se remitió al cuarto párrafo del artículo 33 de dicha Convención.<sup>10</sup> Así, consideró el objeto y fin del Estatuto en el contexto del artículo 41 del mismo y, en consecuencia, determinó que su connotación imponía medidas vinculantes.<sup>11</sup>

Ahora bien, las controversias resultantes de la *aplicación* del Acuerdo tienen que ver con su observancia, es decir, con el modo práctico de ponerlo en marcha en un tiempo y espacio determinados. Normalmente, la aplicación de los tratados obedece al sentido en que son interpretados; en otras palabras, una vez determinado el sentido del tratado por interpretación, este puede aplicarse de manera práctica a la realidad. Esto encuentra su base en el principio *Pacta sunt servanda* que la Convención de Viena esgrime en su artículo 26, a saber: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. En realidad, la Convención de Viena no hace una diferenciación entre interpretación y aplicación, pues ambas son utilizadas de manera intercambiable.

### 2.3. Práctica

A junio de 2022, los Estados parte no han recurrido a la aplicación del artículo 19. Esto puede explicarse por la reciente entrada en vigor del Acuerdo en abril de 2021, hace menos de dos años. No obstante, el artículo provee mecanismos para solucionar pacíficamente las controversias que eventualmente sobrevengan en el futuro, mismos que se abordan con mayor detalle a continuación.

### 2.4. Artículo 19, primer párrafo

Ante el surgimiento de una controversia entre dos o más Estados parte del Acuerdo –derivada de su interpretación o aplicación–, el primer párrafo del artículo 19 prioriza su solución a través de la negociación al encomiar los esfuerzos de los países primeramente hacia dicha vía antes de recurrir a los mecanismos judiciales e institucionales. Asimismo, este párrafo abre la posibilidad de acudir a cualquier otro medio de solución de controversias que los Estados involucrados en la controversia consideren aceptable.

En derecho internacional, la negociación a través de “formas diplomáticas” constituye el medio más común para resolver controversias.<sup>12</sup> Consiste en que los Estados involucrados dialoguen a través de sus representantes diplomáticos para encontrar un acuerdo

---

nado conforme a lo previsto en el párrafo 1, cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia de sentido que no pueda resolverse con la aplicación de los artículos 31 y 32, se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, habida cuenta del objeto y fin del tratado”.

10 CIJ, La Grand (Germany v. United States of America), S. 2001, párr. 101.

11 M. Villiger, *Commentary on the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties*. Leiden, Ed. Martinus Nijhoff Publishers, 2009, p. 460.

12 Merrills, *International Dispute Settlement*, *op. cit.*, p. 8.



entre sí y entraña la ventaja de ser un mecanismo informal y fácilmente accesible. Si bien la alusión a la *negociación* pudiera parecer bastante clara, su concepto ha estado sujeto a diversas interpretaciones. Un ejemplo de ello es la objeción preliminar que Sudáfrica presentó en los casos del Sudoeste Africano (Etiopía v. Sudáfrica; Liberia v. Sudáfrica) ante la CIJ, por la que alegó que dicho tribunal carecía de jurisdicción pues la disputa no había intentado ser resuelta previamente mediante negociación.<sup>13</sup> La CIJ rechazó dicha objeción pues consideró que la negociación entre las partes involucradas sí había tenido lugar, y como ilustración de ello, este Tribunal tomó las discusiones que se habían suscitado en el seno de la Asamblea de las Naciones Unidas.<sup>14</sup>

Por el otro lado, en ocasiones, la negociación carece de herramientas para conducir a las partes a tomar un rumbo definido ya que deja todo el control sobre la disputa a los actores involucrados. Lo que es peor, no atiende los desequilibrios de poder entre los Estados. Por ende, muchas veces es recomendable contar con otros medios de solución de controversias en los regímenes de tratados, lo que el primer párrafo del artículo 19 contempla al referirse a “cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable”.

La referencia abierta a “otros medios de solución de controversias” reconoce a los Estados en controversia un margen de discreción para elegir el mecanismo a través del cual habrán de resolver sus disputas. Ello refleja el concepto de soberanía nacional que el derecho internacional protege: los países tienen la libertad de optar por la vía en que deseen solucionar sus diferencias en tanto que logren consenso al respecto. Las vías por elegir son, básicamente, los medios de resolución de controversias tradicionales que incluyen la investigación, la mediación y la conciliación como modos informales que se caracterizan por la intervención de una tercera parte (véanse los artículos 33 al 38 de la Carta de Naciones Unidas).<sup>15</sup> Otras vías más formales son el arbitraje o los mecanismos judiciales a los cuales se refiere el segundo párrafo del artículo 19 del Acuerdo.

En razón de lo anterior, el primer párrafo del artículo 19 ofrece una fórmula abierta al promover esfuerzos hacia la solución de controversias mediante la negociación y al legar a las partes discrecionalidad para elegir cualquier otra vía que consideren aceptable. Finalmente, cabe destacar que las decisiones a las que cualquiera de estos medios arriba no son vinculantes.

## 2.5. Artículo 19, segundo párrafo

La vía vinculante de resolución de controversias se encuentra prevista en el segundo párrafo del artículo 19 como mecanismo opcional, es decir, la aceptación de su obligatoriedad debe ser indicada por los países de forma escrita al Secretario General de las Naciones Unidas, quien funge como Depositario del Acuerdo. Como hemos indicado previamente,

13 CIJ, Casos del Sudoeste Africano (Etiopía v. Sudáfrica; Liberia v. Sudáfrica), S. 1962, p. 327.

14 *Ibid.*, p. 342.

15 Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas: “1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección”.

hasta septiembre de 2022, ninguno de los 13 Estados parte del instrumento había aceptado dicha obligatoriedad.<sup>16</sup> No obstante, cabe señalar que los países pueden también indicar la aceptación posteriormente a la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión al Acuerdo. El segundo párrafo establece explícitamente que la aceptación puede expresarse “en cualquier otro momento posterior”. Por ende, no existe limitación temporal para aceptar la vía vinculante de resolución de controversias, lo que, una vez más, nos parece razonable. Un ejemplo de esta temporalidad abierta en la práctica internacional es la aceptación que Países Bajos brindó a los medios de resolución de controversias del Convenio de Aarhus. Este país firmó y aceptó dicho Convenio en junio de 1998 y diciembre de 2004, respectivamente, pero solo fue hasta seis años más tarde, en febrero de 2010, que se sometió a la obligatoriedad de los dos medios de solución del Convenio mediante la expresión de su aceptación.<sup>17</sup>

Si bien la aceptación de las vías vinculantes de resolución de controversias refuerza la institucionalidad de los tratados –al constituir mecanismos efectivos para la atención de disputas– es usual que los Estados parte opten por excluirse de las mismas. En el caso del Acuerdo de Escazú, ya hemos señalado la reserva que Chile formuló al mismo por la que no aceptó someter disputas que involucren a la Corte Internacional de Justicia ni al arbitraje, medios que este segundo párrafo del artículo en comento prevé. Cuba ilustra una situación similar, pero con respecto a los medios de solución de controversias dispuestos en el CDB. En declaración formulada a dicho tratado, este país se excluyó de la competencia de la CIJ al aceptar únicamente la negociación y el arbitraje para dirimir las disputas que se susciten en el marco de la aplicación del Convenio.<sup>18</sup>

De manera general, este párrafo provee dos mecanismos de resolución de controversias, a saber: el sometimiento a la CIJ o bien, el arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú establezca. Ambos mecanismos obedecen a una secuencia temporal ya que solamente pueden recurrirse “en lo que respecta a las controversias que no se hayan resuelto conforme al párrafo 1 del presente artículo”. Esto presupone que previo a acudir a ellos, los Estados parte involucrados en una controversia están obligados a esforzarse por solucionarla primero mediante

16 United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-18&chapter=27&clang=en).

17 En la declaración de Países Bajos al Convenio de Aarhus se lee: “El Reino de los Países Bajos declara, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 16 del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que acepta los dos medios de solución de controversias mencionados en ese párrafo como obligatorios en relación con cualquier Parte que acepte uno o ambos medios de solución de controversias”. Declaración de Cuba. [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27).

18 La declaración de Cuba al Convenio sobre la Diversidad Biológica reza: “El Gobierno de la República de Cuba declara, con respecto al artículo 27 del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que en lo que concierne a la República de Cuba, las controversias que surjan entre las Partes relativas a la interpretación o aplicación de este instrumento jurídico internacional habrán de resolverse mediante negociación por la vía diplomática o, en su defecto, mediante arbitraje de conformidad con el procedimiento previsto en el Anexo II sobre arbitraje de la Convención”. [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-8&chapter=27](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-8&chapter=27).

la negociación o cualquier otro medio que consideren aceptable. Dicha prelación parece razonable desde el punto de vista del ahorro de recursos, toda vez que las negociaciones implican menor complejidad. También resulta de mayor idoneidad evitar las vías vinculantes pues estas normalmente endurecen las posturas de las partes, lo que puede impactar negativamente el surgimiento de formas de cooperación necesarias para solucionar la controversia. Al mismo tiempo, al implicar una mayor intrusión a la soberanía nacional que los mecanismos de negociación, la primacía de vías vinculantes en la arquitectura de los tratados internacionales suele disuadir su ratificación. Esta tendencia se comprobó en el comportamiento de ratificación de 220 tratados en materia ambiental de 1950 a 2000.<sup>19</sup>

En todo caso, la hipótesis “[las controversias] que no se hayan resuelto conforme al párrafo 1 del presente artículo [mediante negociación]” ofrece una fórmula abierta que puede entenderse de manera descriptiva o prescriptiva. Desde la perspectiva descriptiva, se alude a que controversias que los Estados no han resuelto mediante negociación serían admisibles ante la CIJ o el procedimiento de arbitraje. Desde un enfoque prescriptivo, se entiende que los Estados en controversia deben intentar resolverla primeramente mediante la negociación al constituir esta una condición para que el caso sea admisible ante la CIJ o el arbitraje.

La cuestión es bastante compleja y ha dado lugar a distintas interpretaciones, como se refleja en el Caso Georgia v. Federación Rusa ante la CIJ, en el que este tribunal tenía que interpretar una disposición similar contenida en el artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.<sup>20</sup> En su decisión, la Corte optó por la interpretación prescriptiva de dicho artículo y, en consecuencia, declaró el caso inadmisibile porque los Estados contendientes, Georgia y Rusia, no habían intentado resolver la disputa previamente mediante negociación.<sup>21</sup> No obstante, se suscitaron divergencias en razonamientos dentro de la CIJ lo que culminó con un fuerte voto disidente conjunto. Ello ilustra las múltiples interpretaciones que acaecen en el derecho internacional sobre la prelación de vías de resolución de controversias. Está por verse cuál de ellas aplica al segundo párrafo del artículo 19 del Acuerdo de Escazú en caso de materializarse una disputa.

## 2.6. Artículo 19, tercer párrafo

El tercer párrafo del artículo 19 concreta y delimita la vía a la que debe recurrirse entre las dos previstas en el segundo párrafo. Más específicamente, establece que, si las partes

19 G. Spilker y K. Vally, “The effects of treaty legality and domestic institutional hurdles on environmental treaty ratification”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 16, n.º 2, 2016, p. 225.

20 Artículo 22 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: “Toda controversia entre dos o más Estados parte con respecto a la interpretación o a la aplicación de la presente Convención, que no se resuelva mediante negociaciones o mediante los procedimientos que se establecen expresamente en ella, será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia a instancia de cualquiera de las partes en la controversia, a menos que estas convengan en otro modo de solucionarla”.

21 CIJ, Caso relativo a la aplicación de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Georgia v. Federación Rusa), S. 2011, párr. 184.

de una controversia han aceptado tanto el sometimiento a la CIJ como el procedimiento de arbitraje, el primer mecanismo es el que prevalece.

Con el establecimiento del sometimiento a la CIJ como principal mecanismo opcional, el Acuerdo de Escazú opta por el modelo tradicional de resolución de controversias del derecho público internacional. La CIJ es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas creado en virtud del artículo 92 de la Carta de las Naciones Unidas.<sup>22</sup> De acuerdo con el primer párrafo del artículo 93 del mismo tratado, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas son, *ipso facto*, partes en el Estatuto de la CIJ y, por lo tanto, reza seguidamente el primer párrafo del artículo 94, se comprometen a cumplir con las sentencias de la CIJ en los litigios en cuales sean partes. Sin embargo, cabe destacar que ello no es suficiente para establecer la jurisdicción de la CIJ en el sistema descentralizado del derecho internacional ya que los Estados tienen que aceptarla explícitamente. El artículo 36 del Estatuto de la CIJ establece dos posibilidades de aceptación de la jurisdicción de la Corte, a saber: los Estados parte pueden reconocerla de manera general y sin convenio especial o bien, de forma *ad hoc* para la resolución de controversias que se susciten sobre la interpretación de tratados o convenios. Esta última posibilidad es la que se inscribe en el artículo 19 del Acuerdo de Escazú.

Al respecto, es menester señalar que de los 13 Estados parte del Acuerdo de Escazú (a septiembre de 2022), ocho de ellos no han aceptado la jurisdicción de la CIJ (Antigua y Barbuda, Argentina, Chile, Ecuador, Guyana, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía) y Bolivia la aceptó solo por un periodo de cinco años, de 1948 a 1953.<sup>23</sup> El resto de los países ya han formulado su aceptación a la competencia de dicho tribunal internacional (México, Nicaragua, Panamá y Uruguay).<sup>24</sup> Ello, sin embargo, no precluye la posibilidad de que aquellos nueve Estados parte del Acuerdo que actualmente no se encuentran sujetos a la jurisdicción de la CIJ la reconozcan en virtud de lo dispuesto por el segundo párrafo del Acuerdo. Basta que declaren esta aceptación por escrito al Depositario.

Por último, en lo que concierne a la posibilidad de acudir al arbitraje prevista en este mismo párrafo, a la fecha, ningún procedimiento de esta índole ha sido establecido por la Conferencia de las Partes del Acuerdo, cuya primera reunión ya tuvo lugar del 20 al 22 de abril de 2022 en Santiago, Chile.

## 2.7. Evaluación

El modelo de resolución de controversias previsto en el artículo 19 parece razonable. Al establecer una prelación que prioriza la vía no vinculante (primer párrafo) sobre la vinculante (segundo párrafo) –en caso de la primera ser infructuosa– encuentra un balance la necesidad pragmática de facilitar soluciones y la resistencia que los Estados parte pueden exhibir en el contexto de un mecanismo vinculante.

22 Artículo 92 de la Carta de las Naciones Unidas: "La Corte Internacional de Justicia será el órgano judicial principal de las Naciones Unidas; funcionará de conformidad con el Estatuto anexo, que está basado en el de la Corte Permanente de Justicia Internacional, y que forma parte integrante de esta Carta".

23 United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, cit.

24 *Idem*.

Una vez que se susciten controversias es que habrá de evaluarse cómo es que dicho modelo opera en la realidad. Hasta ahora, como se ha mencionado en múltiples oportunidades, no ha surgido ninguna controversia en el marco del Acuerdo, lo que no es sorprendente en virtud de su reciente entrada en vigor. Así pues, el “test de realidad” del artículo 19 aún espera su puesta en marcha.

### 3. ARTÍCULO 20

#### 3.1. Generalidades

Según el derecho de los tratados, un tratado internacional puede ser modificado por acuerdo entre los Estados parte o bien, de conformidad con lo que sus propias disposiciones dispongan. Esto, según la norma general concerniente a la enmienda de los tratados prevista en el artículo 39 de la Convención de Viena. El Acuerdo de Escazú es un tratado que establece, en su artículo 20, su propio mecanismo de modificación. Así, se trata de un tratado que “dispon[e] otra cosa” según reza el artículo 39 de la Convención de Viena, lo que resulta conveniente si se considera que las reglas del derecho de los tratados son de difícil operatividad ya que establecen condiciones tan intrincadas que apenas se ponen en marcha.

El procedimiento previsto en el artículo 20 es claro. Provee en su primer, segundo y tercer párrafos, respectivamente, quién es competente para proponer enmiendas, así como el procedimiento y las mayorías necesarias para adoptarlas. Una vez adoptada la enmienda, su cuarto párrafo mandata al Depositario comunicarla a todos los países partes para su ratificación, aceptación o aprobación. El quinto párrafo del artículo concierne a la entrada en vigor de la enmienda para los Estados parte. En suma, el artículo 20 establece un procedimiento consecutivo que va desde la adopción hasta la entrada en vigor de las enmiendas.

De manera general, las enmiendas son instrumentales para ajustar un tratado al transcurrir del tiempo, ya que este que trae consigo cambios en la realidad social en la que se aplica el instrumento. Las enmiendas posibilitan la modernización del tratado, es decir, su adecuación para responder a dicha realidad cambiante. Particularmente, las enmiendas a los tratados en materia de protección del medio ambiente, como el Acuerdo de Escazú, revisten especial relevancia toda vez que dicho campo del derecho internacional experimenta un rápido desarrollo dado que las amenazas a los ecosistemas y el progreso científico encaminado a identificarlas y comprenderlas avanzan aceleradamente. Por lo tanto, la posibilidad de enmendar el Acuerdo de Escazú es bienvenida.

Al momento de escribir la presente contribución (septiembre de 2022), no había aún enmiendas propuestas al Acuerdo. Ello puede explicarse por su reciente entrada en vigor, si consideramos que, respecto a otros acuerdos regionales, la primera enmienda al Convenio de Aarhus fue adoptada hasta cuatro años después de su entrada en vigor.<sup>25</sup> Similar fue el lapso en el caso del Convenio sobre la evaluación del impacto ambiental en un

25 El Convenio de Aarhus entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Su primera enmienda fue adoptada por la Conferencia de las Partes de dicho Convenio durante su segunda sesión que tuvo lugar del 25 al 27 de mayo de 2005 en Almaty, Kazakstán. Ecosoc, Decisión II/1, Organismos Genéticamente Modificados, Segunda Reunión de las Partes, ECE/MP.PP/2005/2/Add.2, 2005.

contexto transfronterizo (Convenio de Espoo), mismo que entró en vigor en septiembre de 1997 y cuya primera enmienda fue adoptada en febrero de 2001.<sup>26</sup> Por tal razón, nos avocaremos a continuación a analizar el contenido normativo del artículo 20 de manera teórica.

### 3.2. Artículo 20, primer párrafo

El primer párrafo del artículo 20 confiere a los Estados parte del Acuerdo la competencia de proponer enmiendas. Así, son ellos quienes tienen el “derecho de iniciativa” en lo que atañe a las modificaciones del Acuerdo; lo que parece razonable al ser estos países los principales sujetos obligados por el Acuerdo y, por tanto, quienes ven con mayor claridad las adecuaciones que resultan necesarias en virtud de su aplicación.

Esta disposición no es ajena a una práctica común en el ámbito del derecho internacional. En materia ambiental, por ejemplo, la primera enmienda al Convenio de Espoo, arriba mencionada, fue resultado de diversas propuestas de sus Estados parte, entre ellos Azerbaiyán.<sup>27</sup>

### 3.3. Artículo 20, segundo párrafo

La Secretaría del Acuerdo deberá comunicar el texto de la enmienda a las partes en un lapso de seis meses. Este periodo parece útil por varias razones. En primer lugar, los seis meses *inter alia* permiten a los Estados parte clarificar con sus respectivas instituciones nacionales si las enmiendas propuestas se encuentran acordes con el derecho nacional. Segundo, debido a que las enmiendas normalmente son negociadas y adoptadas por los representantes del poder ejecutivo, toma tiempo difundir las mismas al poder legislativo u otros ministerios de la rama ejecutiva. Finalmente, los seis meses dan la oportunidad de modificar el derecho nacional de cara a la eventual adopción de la enmienda, si esto parece necesario.

Aunado a comunicar el texto de la enmienda a los Estados parte, el segundo párrafo señala que la Secretaría debe informar a los signatarios del Acuerdo y al Depositario. Esta disposición es relevante ya que a pesar de que los signatarios aún no hayan aceptado formalmente las obligaciones del Acuerdo, su especial situación envuelve el interés de conocer respecto a posibles enmiendas. En otras palabras, si bien estos países no se encuentran vinculados por las obligaciones del Acuerdo en virtud de que no lo han ratificado, han expresado su aceptación del texto demostrando así su interés de formalizarlo en un futuro, incluyendo sus potenciales enmiendas.

La institución que comunica el texto de la propuesta de enmienda es la Secretaría del Acuerdo, cuyas funciones son ejercidas, según el artículo 17 del Acuerdo, por el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). La

---

26 Durante la segunda Conferencia de las Partes de este Convenio, celebrada en Sofía (Bulgaria), del 26 al 27 de febrero de 2001, las partes adoptaron, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 14 (3) del Convenio, la Enmienda a dicho Convenio como se establece en el Anexo XIV del informe de la Segunda Reunión de las Partes (Decisión II/14). [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XXVII-4-a&chapter=27&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-4-a&chapter=27&clang=_en).

27 Ecosoc, Reporte de la Segunda Reunión de las Partes, ECE/MP.EIA/4, 2001, párr. 38.

tarea de comunicar las propuestas de enmiendas se ubica dentro del listado de funciones que el segundo párrafo del mismo artículo atribuye a la Secretaría, a saber, “llevar a cabo las demás funciones de secretaría establecidas en el presente Acuerdo”. Cabe señalar que a la Secretaría atañe la administración del Acuerdo, lo que resulta una práctica usual en el derecho de los tratados.

Finalmente, la obligación de informar al Depositario sobre las propuestas de enmiendas refleja el especial rol de este actor, quien desempeña una función casi notarial. También es él quien tiene que comunicar a las partes acerca de todos los procesos formales concernientes al Acuerdo, por lo que contar con textos preliminares resulta indispensable para el ejercicio de sus funciones. El Depositario es el Secretario General de las Naciones Unidas (véase el art. 25 del Acuerdo), designación que resulta una práctica frecuente en el derecho internacional si se considera que, en materia ambiental, dicho órgano de las Naciones Unidas funge actualmente como Depositario de 18 tratados y sus protocolos.<sup>28</sup>

### 3.4. Artículo 20, tercer párrafo

El tercer párrafo del artículo 20 dispone las condiciones para la adopción de enmiendas. Prescribe que esto se debe hacer por consenso. El consenso constituye la forma de adopción menos controversial ya que no implica la emisión de voto formal, sino la deliberación entre todas las partes hasta dirimir cualquier objeción, alcanzar un acuerdo y lograr la aprobación por aclamación. Esto tiene la ventaja de que no hay desacuerdos flagrantes en la Conferencia, pues el texto de la enmienda propuesta tiene que ser aceptado por todos los Estados parte, de tal suerte que todos puedan “vivir” con este.

Sin embargo, la adopción por consenso también entraña desventajas. La más evidente es que, a menudo, el balance de posturas resulta en una disminución del estándar general de la enmienda propuesta. Dado que todos los Estados han de poder “vivir” con la enmienda, lograr un piso común implica formulaciones poco precisas, lo que da lugar a eventuales controversias en la interpretación y aplicación del tratado al no existir un lenguaje suficientemente específico.

Aunado a ello, como anteriormente se mencionó, existe la posibilidad de no lograr consenso porque los Estados parte no arriben a un balance de intereses en lo que concierne a la enmienda propuesta. Debe evitarse que estas situaciones devengan en un riesgo de *impasse*, cuestión que parece encontrarse prevista en la segunda oración del tercer párrafo al establecerse la posibilidad de votación. Así, en caso de someterse las propuestas de enmiendas al voto de las partes, se requerirá de una mayoría de tres cuartos de los Estados votantes en la reunión para que aquellas sean adoptadas. Si bien este porcentaje es bastante elevado, asegura, al mismo tiempo, que las propuestas sean aceptadas por una gran mayoría de los países parte, lo que nos parece instrumental para aminorar el riesgo de “fragmentar” el Acuerdo, lo cual se presenta cuando solo pocos Estados ratifican las enmiendas.

28 United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, cit.

### 3.5. Artículo 20, cuarto párrafo

El paso posterior a la adopción de la enmienda se encuentra previsto en el cuarto párrafo del artículo 20. Dicho con mayor precisión, este párrafo mandata al Depositario comunicar la enmienda a los Estados parte para que estos procedan a su formal ratificación, aceptación o aprobación. Con ello, el procedimiento de enmienda continúa su curso hasta que dicha modificación haga parte del Acuerdo (véase art. 21), formalidad que es ineludible desde el punto de vista del derecho de los tratados.

En lo que concierne a la terminología, el cuarto párrafo se refiere a “ratificar”, “aceptar” o “aprobar” la enmienda adoptada. Esta multiplicidad de términos atiende a la diversidad de situaciones nacionales, es decir, a las distintas formas en que cada país valida, en su derecho interno, la voluntad de adherirse a una obligación internacional. Al respecto, cabe señalar que, desde el punto de vista del derecho internacional, los efectos legales que entraña cada término son los mismos ya que todos ellos aluden al acto de un Estado de adherirse a una obligación internacional; la enmienda adoptada, en nuestro caso.

### 3.6. Artículo 20, quinto párrafo

El quinto párrafo del artículo 20 establece el procedimiento para ratificar, aceptar o aprobar una enmienda, mismo que, a grandes rasgos, sigue el mecanismo previsto en el segundo párrafo del artículo 21, el cual guarda correspondencia con lo dispuesto por el derecho de los tratados.

Concretamente, este párrafo señala que la ratificación, aceptación o aprobación de una enmienda debe notificarse al Depositario por escrito, ya que la forma escrita brinda seguridad formal y legal. Asimismo, indica que la fecha de entrada en vigor de la enmienda es al nonagésimo día contado a partir de la fecha de depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de, al menos, la mitad del número de partes del Acuerdo. Este criterio de temporalidad parece razonable a fin de brindar a los Estados la oportunidad de prepararse para la vigencia de la enmienda pues, en ocasiones, es necesario adoptar medidas legales para dar cumplimiento a la nueva norma. Por ejemplo, el artículo 162 de la Constitución de Ecuador señala que la aprobación de un tratado o convenio que exija una reforma constitucional no podrá hacerse sin que antes se haya expedido dicha norma. Así que, una vez transcurridos los noventa días, la enmienda entra en vigor solo para los Estados que la hayan aceptado. Es decir, la vigencia objetiva de las enmiendas al Acuerdo resulta en una vigencia subjetiva únicamente para los Estados parte que hasta entonces la hayan ratificado, aceptado o aprobado.

Aunado al criterio de temporalidad, el quinto párrafo establece un número mínimo de Estados parte (la mitad del número total de partes del Acuerdo) como condición para la entrada en vigor de las enmiendas, lo que parece una medida prudente para asegurar que suficiente cuantía de países declaren su voluntad de adherirse legalmente a ellas.

En cuanto a las obligaciones establecidas por las enmiendas, el procedimiento previsto provee dos “categorías” de Estados parte, a saber, los que se encuentran vinculados por dichas modificaciones y aquellos que continúan sometidos al texto original.



Esto es una situación habitual en el derecho de los tratados en caso de modificaciones a los instrumentos multilaterales (véase el art. 40 de la Convención de Viena). En virtud de esta diferenciación surge invariablemente la pregunta sobre cómo devienen las relaciones entre los Estados parte del Acuerdo original y aquellos que han consentido ser partes del Acuerdo enmendado. Dado que el Acuerdo de Escazú no dispone de un arreglo específico para atender esta cuestión, la interpretación complementaria provista por la Convención de Viena establece lo siguiente:

Artículo 30: [...]

3. Cuando todas las partes en el tratado anterior sean también partes en el tratado posterior, pero el tratado anterior no quede terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.

4. Cuando las partes en el tratado anterior no sean todas ellas partes en el tratado posterior:

a) en las relaciones entre los Estados partes en ambos tratados se aplicará la norma enunciada en el párrafo 3:

b) en las relaciones entre un Estado que sea parte en ambos tratados y un Estado que solo lo sea en uno de ellos, los derechos y obligaciones recíprocos se regirán por el tratado en el que los dos Estados sean partes.

5. El párrafo 4 se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41 y no prejuzgará ninguna cuestión de terminación o suspensión de la aplicación de un tratado conforme al artículo 60 ni ninguna cuestión de responsabilidad en que pueda incurrir un Estado por la celebración o aplicación de un tratado cuyas disposiciones sean incompatibles con las obligaciones contraídas con respecto a otro Estado en virtud de otro tratado.

### 3.7. Evaluación

El procedimiento previsto en el Acuerdo de Escazú para la adopción de enmiendas parece razonable. Ante las realidades rápidamente cambiantes en las que se imbuye la protección al medio ambiente, se requieren mecanismos para adaptar el derecho internacional a dichos desarrollos. La prioridad que el Acuerdo otorga a la adopción de las enmiendas por consenso sobre la votación formal es una vía no controversial de avanzar hacia la gradual modernización del instrumento facilitando la deliberación entre todos los Estados parte y, por consiguiente, promoviendo una amplia anuencia. Asimismo, el énfasis en la comunicación de las enmiendas adoptadas tanto a todos Estados parte como también a los signatarios del Acuerdo es condición esencial para la transparente operatividad del tratado, por lo que, aunque aún no se han propuesto enmiendas, el procedimiento contemplado por el Acuerdo tendría que funcionar bien en la práctica.

## 4. ARTÍCULO 21

### 4.1. Generalidades

El artículo 21 constituye una disposición típica de las “disposiciones finales” de un tratado internacional. Establece las condiciones para que, a través de la firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, los Estados consientan obligarse por el Acuerdo de Escazú. En primer lugar, dado que la espacialidad de dicho Acuerdo se limita al ámbito regional, la firma de este se restringe a los 33 países de América Latina y el Caribe, Estados que se encuentran listados en el Anexo 1 del Acuerdo. Cabe señalar de manera tangencial que la Secretaría del Acuerdo ha llevado a cabo esfuerzos de difusión sobre el proceso de ratificación, tal y como dan cuenta los diversos materiales que se ofrecen en el sitio web del Acuerdo y que brindan explicaciones claras acerca del procedimiento de adhesión al instrumento.<sup>29</sup>

El Acuerdo establece un periodo durante el cual los Estados pueden firmarlo, mismo que tuvo lugar del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020 en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Durante ese tiempo, un total de 24 países firmaron el texto del Acuerdo.<sup>30</sup> Con dicha apertura a firma durante un periodo determinado, el Acuerdo sigue un modelo que los tratados internacionales habitualmente observan y que implica que los Estados expresan, a través de su firma, estar de acuerdo con el texto incluso sin someterse todavía a la obligatoriedad de este hasta que no lo ratifiquen, acepten o aprueben, y este entre en vigor colectiva e individualmente. Durante el periodo de aplicación provisional de un tratado –es decir, durante la etapa que va desde la firma y hasta tanto no entre en vigor individual– sí subsiste, sin embargo, una obligación para los Estados signatarios según el artículo 18 de la Convención de Viena, que es la de no frustrar el objeto y fin del Acuerdo. Ello se abordará con mayor profundidad más adelante.

Posterior a la firma, los Estados formalmente se vinculan a las obligaciones del Acuerdo cuando lo ratifican, aceptan o aprueban. Solamente tras haber sido depositados un número determinado de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, es que el Acuerdo entra en vigor. El número necesario de estos instrumentos para la entrada en vigor de los tratados se determina regularmente por los mismos. En el caso del Acuerdo de Escazú, el artículo 22 establece que dicho tratado entrará en vigor el noagésimo día después del depósito del undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Así pues, tras haber satisfecho dicha formalidad, el Acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021.

Dicho lo anterior, la entrada en vigor del Acuerdo implica una vigencia objetiva y subjetiva para los Estados partes que hayan depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión a los noventa días previos, por lo que, a partir de ese momento, tales países están obligados por las disposiciones del Acuerdo y deben

29 Cepal, *Acuerdo de Escazú. Cómo ser Estado parte*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/info-graphic/files/acuerdo\\_de\\_escazu\\_-\\_como\\_ser\\_estado\\_parte\\_0.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/info-graphic/files/acuerdo_de_escazu_-_como_ser_estado_parte_0.pdf).

30 Los Estados que firmaron el Acuerdo durante el citado periodo de apertura a firma fueron: Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

cumplirlas de buena fe (art. 26 Convención de Viena).<sup>31</sup> Ello conlleva que los Estados ahora obligados no pueden apelar a su derecho interno para justificar el incumplimiento del Acuerdo.<sup>32</sup> Es decir, los Estados no pueden, por ejemplo, excusar impedimentos para facilitar el acceso a la información ambiental (obligación establecida en el art. 5 del Acuerdo) en la falta de legislación interna. Es más, ni siquiera en la Constitución pueden sustentarse dichos argumentos de incumplimiento.

De esta manera, el Acuerdo de Escazú prevé dos etapas para que los Estados se sometan a sus obligaciones, a saber: la firma y la ratificación, la aceptación o aprobación. Este procedimiento es habitual en el derecho de los tratados a fin de brindar a los Estados signatarios la oportunidad de satisfacer los requisitos internos necesarios para sustanciar la segunda etapa, es decir, la ratificación, aceptación o aprobación, como, por ejemplo, contar con la aprobación del poder legislativo. La segunda etapa del procedimiento ya fue alcanzada por 13 de los 24 países que, a septiembre de 2022, habían firmado el Acuerdo. Cabe señalar que de esos 13 Estados, únicamente Chile se adhirió al Acuerdo sin previa firma, lo que, como se verá más adelante, es posible según el segundo párrafo del artículo 21.

Es de notar también que, en similar tenor a lo dispuesto sobre las enmiendas por el artículo 20 del Acuerdo (anteriormente comentado), el artículo 21 refiere a diversos términos –“ratificar”, “aceptar” o “aprobar”– en respuesta a las distintas formas en que cada país valida, en su derecho interno, la voluntad de adherirse a una obligación internacional. En el caso de los Estados parte del Acuerdo de Escazú, los 12 países (a excepción de Chile) han “ratificado” este instrumento por así designarse en sus respectivas constituciones.<sup>33</sup> Recordemos que, desde el punto de vista del derecho internacional, pese a la diferencia de denominación, los efectos legales que entraña cada término son los mismos.

En lo que concierne al ámbito temporal del Acuerdo, es menester reiterar que las obligaciones dispuestas en el mismo surten efecto con la entrada en vigor objetiva del instrumento, es decir, el 22 abril de 2021. Ahora bien, esta vigencia objetiva no aplica para los Estados que depositaron o habrán de depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión después de esa fecha (véase art. 28 de la Convención de Viena sobre la irretroactividad de los tratados). En estos casos, las obligaciones del Acuerdo cobran efecto con la vigencia subjetiva del mismo para cada Estado, o sea, con la entrada de vigor del Acuerdo para cada uno de esos países, misma que se produce al nonagésimo día contado a partir de la fecha en que aquellos lo hayan ratificado, aceptado, aprobado o adherido.<sup>34</sup>

31 Artículo 26 de la Convención de Viena: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

32 Artículo 27 de la Convención de Viena: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”.

33 Por ejemplo, las Constituciones de Argentina, Bolivia y Ecuador se refieren explícitamente a la “ratificación”. El artículo 31 de la Constitución de Argentina alude a los tratados ratificados como ley suprema de la nación; el numeral 14, fracción I, del artículo 158 de la Constitución Política del Estado Boliviano atribuye a la Asamblea Legislativa Plurinacional el ratificar los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo; y, por su parte, el numeral 12 del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Ecuador dicta que el presidente de la República tendrá la atribución de celebrar y ratificar los tratados y convenios internacionales.

34 Artículo 28 de la Convención de Viena: “Las disposiciones de un tratado no obligarán a una parte

En cuanto al ámbito territorial del Acuerdo, el derecho de los tratados indica que la obligatoriedad de los instrumentos aplica generalmente a la totalidad del territorio de los Estados parte (véase art. 29 de la Convención de Viena).<sup>35</sup> Sin embargo, los tratados pueden divergir de esta regla y establecer, por ejemplo, su aplicabilidad a determinadas regiones de los territorios de las partes. Dado que, por un lado, el Acuerdo de Escazú no dispone cosa distinta a lo que la Convención de Viena establece como regla general, se interpreta que las obligaciones del Acuerdo surten efecto sobre todo el territorio de los Estados parte. Premisa que se reafirma, por el otro lado, con la proscripción que el Acuerdo realiza en su artículo 23 a la formulación de reservas por parte de los Estados. Esto es, ya que el Acuerdo impide a los Estados declarar unilateralmente la exclusión o modificación de los efectos jurídicos de cualquiera de sus disposiciones,<sup>36</sup> se descarta así la posibilidad de que los países alteren el ámbito de aplicación, ya sea territorial o temporal, del Acuerdo.

Hasta septiembre de 2022, el Acuerdo contaba con 24 firmas y 13 ratificaciones.<sup>37</sup> Los países que han ratificado el Acuerdo y, por lo tanto, son Estados parte del mismo, son Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay. El último Estado en adherirse hasta ese momento fue Chile, Estado parte desde el 13 de junio de 2022, quien se adhirió al Acuerdo sin previa firma del mismo; esto, como se ha mencionado y se detallará a continuación, es posible según el segundo párrafo del artículo 21.

#### 4.2. Artículo 21, primer párrafo

El primer párrafo del artículo 21 define los Estados que pueden ser parte del Acuerdo a través de su firma. Se trata de los 33 países de América Latina y el Caribe, mismos que el Acuerdo enlista en su Anexo 1, lo que constituye expresión del alcance regional del instrumento.

Este mismo párrafo prosigue estipulando el periodo de firma del Acuerdo por dos años –del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020–. Indica, asimismo, la sede de las Naciones Unidas en Nueva York como el sitio de firma. Cabe notar que, si bien este se encuentra fuera del ámbito geográfico del Acuerdo (América Latina y Caribe), se justifica por el hecho de que es el Secretario General de las Naciones Unidas –quien el Acuerdo señala como el depositario del mismo (art. 25)– quien posee un papel similar al de un notario ya que ejerce todos los actos formales con respecto al Acuerdo.

---

respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del tratado para esa parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del tratado o conste de otro modo”.

35 Artículo 29 de la Convención de Viena: “Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”.

36 Cfr. artículo 2, primer párrafo, inciso d) de la Convención de Viena.

37 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, 2018. <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.

Ahora bien, como ya se ha señalado, después de la firma y hasta tanto un Estado no sea parte del Acuerdo, hay lugar a un periodo de “aplicación provisional” del mismo, lapso que encierra una situación común en el derecho de los tratados. Se trata de una cuestión distinta a la entrada en vigor, pues atañe a los efectos de un instrumento hasta antes de esta. Es decir, la aplicación provisional de un tratado comprende lo que ocurre desde su firma –que constituye la primera etapa de participación en el tratado– hasta su entrada en vigor objetiva o colectiva, o bien, subjetiva o individual (para los Estados que ratificaron, aceptaron, aprobaron o se adhirieron al tratado una vez en vigor colectivo). También concluye la aplicación provisional cuando un Estado signatario notifica a los otros Estados, entre los cuales el tratado en cuestión se aplica provisionalmente, su intención de no ratificarlo, aceptarlo o aprobarlo.<sup>38</sup>

La Convención de Viena dilucida aspectos relevantes sobre las condiciones para y los impactos jurídicos de la aplicación provisional de los tratados. En primer lugar, dispone, en su artículo 25, dos condiciones para que un tratado se aplique provisionalmente antes de su entrada en vigor, a saber: si el propio tratado así lo establece, o bien, si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo. El texto del Acuerdo de Escazú no prevé la aplicación provisional; tampoco esta cuestión ha sido abordada en el marco de las negociaciones del tratado. Cabe señalar también que cuatro de los 12 países signatarios del mismo –Brasil, Colombia, Guatemala y Perú– formularon reservas al artículo 25 de la Convención de Viena por la cuales se excluyeron de los efectos jurídicos de la aplicación provisional.<sup>39</sup> Sin embargo, ello no restringe la aplicación provisional del Acuerdo para el resto de los ocho países signatarios si se considera que, según la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas, aquella se encuentra sometida a la obligación *pacta sunt servanda* contenida en el artículo 26 de la Convención de Viena.<sup>40</sup> La obligación *pacta sunt servanda* aplica a todo tratado “en vigor” y, dado que el Acuerdo ya posee vigencia colectiva desde el 22 de abril de 2021, entonces la aplicación provisional concierne actualmente a los ocho Estados signatarios del mismo que no se han reservado el artículo 25 de la Convención de Viena: Belice, Costa Rica, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, Paraguay y República Dominicana.

En segundo lugar, respecto a los efectos jurídicos de la aplicación provisional, el artículo 18 de la Convención de Viena impone a los Estados firmantes la obligación formal y sustancial de abstenerse de realizar actos que frustren el objeto y el fin del tratado durante la aplicación provisional del mismo, a saber:

Artículo 18: Un Estado deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado:

a) Si ha firmado el tratado o ha canjeado instrumentos que constituyen el tratado a reserva de ratificación, aceptación o aprobación, mientras no haya manifestado su intención de no llegar a ser parte en el tratado; o

38 M. Prieur, M., *La aplicación provisional de Escazú por los Estados signatarios*, Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado (Cidce), 2021. <https://cidce.org/fr/la-aplicacion-provisional-de-escazu-por-los-estados-signatarios/>.

39 United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, cit. Prieur, *La aplicación provisional de Escazú por los Estados signatarios*, op. cit.

b) Si ha manifestado su consentimiento en obligarse por el tratado, durante el periodo que preceda a la entrada en vigor del mismo y siempre que esta no se retarde indebidamente.

En el caso del Acuerdo de Escazú, la obligación emanada del citado artículo de la Convención de Viena obliga a los ocho países arriba referidos a prescindir de acciones que impidan la realización del objeto y fin de este instrumento. En ese orden de ideas, ya que el artículo 1 del Acuerdo refiere como su objetivo el de “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales”, obstaculizar a sus poblaciones el acceso a la justicia en materia ambiental constituiría, por ejemplo, una transgresión al Acuerdo por parte de los referidos países signatarios aun cuando estos no se hayan obligado al instrumento a través de su formal ratificación.

Al respecto, es menester notar que, si bien el artículo 1 del Acuerdo enuncia explícitamente el objetivo de este, del objeto y fin de este tratado se desprenden, según lo dispuesto por la Convención de Viena respecto a la interpretación de los tratados, el preámbulo del Acuerdo, su artículo 3 atinente a los principios y el artículo 4 referente a las disposiciones generales (véase art. 31.1 de la Convención de Viena).

Finalmente, cabe destacar que la aplicación provisional de los tratados en materia ambiental no es tan usual en la práctica.<sup>41</sup> Sin embargo, vale la pena enunciar el caso de Francia con respecto a la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en temas ambientales (Convenio de Aarhus). Francia firmó este tratado el 25 de junio de 1998; y no fue hasta casi cuatro años después, el 8 de julio de 2002, que depositó su instrumento de aprobación del mismo. Durante este periodo, es de notar que dicho país hizo explícito su consentimiento de someterse a la aplicación provisional al publicar el Convenio en el diario oficial el 25 de marzo de 1999.<sup>42</sup>

### 4.3. Artículo 21, segundo párrafo

El segundo párrafo del artículo 21 se refiere a los actos por los que un Estado se hace parte del Acuerdo e indica para ello la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados signatarios. De acuerdo con el primer párrafo, inciso b) del artículo 2 de la Convención de Viena, “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, implican el “acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado” de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados.<sup>43</sup> El artículo 14 de dicha Convención establece los aspectos que lo rigen. Se tiene, entonces, que los actos contemplados en el párrafo que se comenta

41 *Idem.*

42 *Idem.*

43 *Cfr.* artículo 11 de la Convención de Viena: “El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido”.

constituyen formas de consentimiento típicas del derecho internacional de los tratados para que los países se declaren vinculados después de la firma de un tratado. Si bien se trata de términos distintos, tienen los mismos efectos legales: hacen que un Estado se someta a las obligaciones del Acuerdo. Como se ha mencionado, la variación en la terminología obedece, más bien, a las diferentes denominaciones que cada derecho interno les otorga.

Cabe destacar que este segundo párrafo presupone dos puntos de partida distintos para dar lugar a la ratificación, aceptación y aprobación, por un lado, y a la adhesión, por el otro. Como se ha indicado, la ratificación, aceptación y aprobación solo tienen lugar para los Estados que hayan firmado el Acuerdo durante el periodo de dos años de su apertura a firma. En tanto que, la adhesión es la aceptación de las obligaciones de un tratado sin firma previa. El inciso a) del artículo 15 de la Convención de Viena la prevé siempre que esta se disponga en el propio tratado.<sup>44</sup> El Acuerdo de Escazú efectivamente contempla la adhesión en el párrafo que se comenta al establecerla para los Estados que se obligan al Acuerdo sin haberlo firmado previamente. Esta posibilidad aplica, según lo indica el mismo párrafo, a todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el Anexo 1 que no hayan firmado el Acuerdo, lo que actualmente comprende a nueve Estados: Bahamas, Barbados, Cuba, El Salvador, Honduras, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela. Chile se adhirió sin haber firmado el Acuerdo en mayo de 2022.

Finalmente, el segundo párrafo ordena que los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (actualmente 13 en total) deben depositarse en poder del Depositario, función que, como se ha mencionado, es ejercida por el Secretario General de las Naciones Unidas conforme lo estipula el artículo 25 del Acuerdo. Tanto este procedimiento como el arreglo institucional son usuales en los tratados internacionales. Toda vez que el Secretario General de las Naciones Unidas tiene a disposición la infraestructura administrativa necesaria para comunicar a los Estados parte de los tratados las cuestiones atinentes a la operatividad de los mismos, es regularmente nombrado Depositario de instrumentos, como lo es de 18 tratados en materia ambiental.<sup>45</sup>

#### 4.4. Evaluación

Los actos, el procedimiento y los arreglos institucionales que el Acuerdo de Escazú prevé en su artículo 21 para que los Estados brinden su consentimiento de obligarse por el mismo reflejan una fórmula típica de derecho internacional. Son, además, encomiables los esfuerzos de difusión que la Secretaría del Acuerdo ha llevado a cabo en el sitio web del Acuerdo sobre su firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión. Por lo que, al ser una práctica amplia y estar claramente explicada, su aplicación no debería dificultarse.

44 Artículo 15 de la Convención de Viena. "El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la adhesión: a) cuando el tratado disponga que ese Estado puede manifestar tal consentimiento mediante la adhesión".

45 United Nations Treaty Collection, *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General*, cit.

## 5. CONCLUSIONES

Esta contribución ha puesto de manifiesto la correspondencia que las cuestiones procedimentales contenidas en los artículos 19 al 21 guardan con los modelos y las prácticas comunes del derecho internacional de los tratados. En primer lugar, al favorecer la negociación como medio primario de resolución de controversias y señalar las vías vinculantes como complementarias, el artículo 19 persigue un balance entre la necesidad de facilitar soluciones pragmáticas y la importancia de dotar al instrumento de mecanismos más fuertes cuando aquellas no se logren alcanzar. Esta prelación también es acogida por otros tratados multilaterales en materia ambiental, como el Convenio de Aarhus y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

Por su parte, también se ha observado que el procedimiento de enmiendas dispuesto por el artículo 20 no es ajeno a lo previsto por el derecho de los tratados. Dispone cuestiones que permiten la compatibilidad de las modificaciones con los intereses de los Estados parte, como lo es, por ejemplo, la priorización de su adopción por consenso y la temporalidad para su entrada en vigor. Caso similar el del artículo 21 que establece las condiciones para que los países consientan obligarse por el Acuerdo. Este último dispositivo es esencial para salvaguardar el objeto y fin del tratado aun previos a su vigencia.

A pesar del paralelismo entre el Acuerdo de Escazú y los modelos y prácticas internacionales, no debe soslayarse la particularidad de los retos que enfrenta la región de América Latina y el Caribe. Dada la reciente entrada en vigor de este tratado regional, la forma en que su arquitectura responde a dichos retos aún está por verse. Si bien se espera un devenir colmado de desafíos socioeconómicos y políticos para la aplicación del Acuerdo, sería fútil prospectar un futuro poco optimista. La instrumentalidad de las disposiciones generales que los artículos 19 al 21 instruyen aporta fuertes cimientos para apostar por una puesta en marcha alentadora.



## **ARTÍCULO 22. ENTRADA EN VIGOR**

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
2. Respecto de cada Estado que ratifique, acepte o apruebe el presente Acuerdo o que se adhiera a él después de haber sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el presente Acuerdo entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

## **ARTÍCULO 23. RESERVAS**

No se podrán formular reservas al presente Acuerdo.

## **ARTÍCULO 24. DENUNCIA**

1. En cualquier momento después de la expiración de un plazo de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Acuerdo respecto de una Parte, esa Parte podrá denunciar el presente Acuerdo mediante notificación hecha por escrito al Depositario.
2. La denuncia cobrará efecto al cabo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación correspondiente o, posteriormente, en la fecha que se indique en la notificación.

## **ARTÍCULO 25. DEPOSITARIO**

El Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario del presente Acuerdo.

## ARTÍCULO 26. TEXTOS AUTÉNTICOS

El original del presente Acuerdo, cuyos textos en los idiomas español e inglés son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

En fe de lo cual los infrascritos, debidamente autorizados para ello, han firmado el presente Acuerdo.

*Hecho* en Escazú, Costa Rica, en el cuarto día de marzo de dos mil dieciocho.

## BIBLIOGRAFÍA

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

CIDH, Opinión Consultiva OC-26/20, de 9 de noviembre de 2020. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_26\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf).

Corte IDH, Opinión Consultiva 23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020, solicitada por la República de Colombia. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_26\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf).

### Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas de otros tribunales nacionales, regionales e internacionales

CIJ, Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, Opinión Consultiva de 28 de mayo de 1951. <https://www.dipublico.org/cij/doc/12.pdf>.

### Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

Cepal, *Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf).

Cohen-Jonathan, G., “La decision du Comité des droits de l’homme de l’ONU du 2 novembre 1999 dans l’affaire Kennedy contre Trinité-et-Tobago/Des reserves au premier protocole facultatif”, *Revue universelle des droits de l’homme, Comentario General*, vol. 24, n.º 52, 2000. párr. 18, pp. 210 y ss.

Naciones Unidas, Asamblea General, *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 25 de septiembre de 2015. [https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ares70d1_es.pdf).

Naciones Unidas, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia*, ONU, 1992. [https://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st\\_leg\\_serf1\\_add1.pdf](https://legal.un.org/icjsummaries/documents/spanish/st_leg_serf1_add1.pdf).

United Nations, *Annual thematic reports. Special Rapporteur on human rights and the environment*, UNO, s. f. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/annual-thematic-reports>.

United Nations, *Treaty Collection*, ONU, s. f. [https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1\\_en.xml](https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml).

### Referencias académicas

Benadava, S., *Derecho Internacional Público*, 8ª ed., Santiago, Lexis Nexis, 2004.

De Miguel, C. et al., “Acuerdo de Escazú: pacto para la economía y democracia del siglo XXI”, en M. Prieur, C. G. Sozzo, A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, prefacio de Pedro Sánchez Izquierdo, prólogo de Alicia Bárcena, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020.

- Dulitzky, A., “La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales: un estudio comparado”, en *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales, 1997.
- González Napolitano, S. (coord.), *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Buenos Aires, Erreius, 2015.
- Henríquez Salido, M. do C. et al. “La cláusula *rebus sic stantibus* en la jurisprudencia actual”, *Journal of Language and Law*, n.º 66, 2016, pp. 189-207.
- Martínez Neira, S., “La convencionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica, Fundación Konrad Adenauer, 2022, pp. 364-365.
- Méndez, M., “Constitutional review of treaties: Lessons for comparative constitutional design and practice Jean Monnet”, *Working Paper* 8, 2016.
- Mirkine-Guetzevitch, B., *Derecho constitucional internacional*, Madrid, Reus, 2008.
- Moncayo, G., R. Vinuesa R. y H. Gutiérrez Posse, *Derecho Internacional Público*, t. 1, Buenos Aires, Zavalía Editor, 1990.
- Pinto, M., *Temas de Derechos Humanos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.
- Salazar Marín, D., *La denuncia de tratados internacionales de derechos humanos*, Quito, Universidad San Francisco de Quito, 2016.
- Sánchez Gómez, S., *Los Estados y la denuncia a la Convención Americana de Derechos Humanos: los casos de Trinidad y Tobago, Perú y Venezuela*, Madrid, Universidad Carlos III, 2015.
- Seara Vázquez, M., *Derecho internacional público*, 21.ª ed., México, Porrúa, 2004.
- Sepúlveda, C., *Derecho internacional*, 23.ª ed., México, Porrúa, 2002.
- Sozzo, G., “Luchar por el clima: las lecciones globales de la litigación climática para el espacio local”, *Revista Derecho Ambiental*, n.º 65, 2021.
- Steininger, S., “Don’t Leave Me This Way: Regulating Treaty Withdrawal in the Inter-American Human Rights System”, *Blog de European Journal of International Law*, EJIL:Talk!, 2021. <https://www.ejiltalk.org/dont-leave-me-this-way-regulating-treaty-withdrawal-in-the-inter-american-human-rights-system/>.
- Vargas Carreño, E., *Derecho Internacional Público*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2007.

## Otras fuentes

- Barboza, J., *La responsabilidad internacional*, 2006. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones\\_digital\\_XXXIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2006\\_Julio\\_Barboza.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Julio_Barboza.pdf).
- The Jean Monnet Center for International and Regional Economic Law and Justice. <https://jeanmonnetprogram.org/wp->

## Contenido

<b>1. Introducción</b> .....	478
<b>2. Marco legal internacional</b> .....	479
<b>3. Análisis de los artículos 22, 23, 24, 25 y 26 y sus disposiciones</b> .....	480
3.1. Artículo 22 .....	480
3.2. Artículo 23. Reservas .....	482
3.3. Artículo 24. Denuncia .....	486
3.4. Artículo 25. Depositario del Acuerdo .....	488
3.5. Artículo 26. Textos auténticos .....	489
<b>4. Conclusiones</b> .....	489

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente capítulo analiza las figuras de entrada en vigor, reservas, denuncias, Estado depositario y autenticidad, normados en los artículos 22 a 26 del Acuerdo de Escazú. Con el objeto de aportar una interpretación completa de cada una de las disposiciones que los conforman, ha sido indispensable remontarse al derecho internacional vía la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

El análisis de cada disposición comprende la definición de sus principales elementos y la identificación de las normas relacionadas. Además, se detallan los desafíos de su implementación, y se formulan observaciones que facilitan la comprensión de los alcances e implicancias de cada una de las disposiciones comentadas.

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado que contiene normas específicas para la promoción y protección de las personas defensoras del ambiente en América Latina. Entró en vigor el 22 de abril de 2021, Día Internacional de la Madre Tierra.

El Acuerdo generó inmediatas adhesiones y apoyo, prueba de ello son las declaraciones del Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, que expresó que el Acuerdo de Escazú “brinda esperanza e inspiración”. En este sentido, existe gran expectativa de la comunidad internacional para que los Estados que aún no han firmado adhieran al mismo.

Su entrada en vigor fue considerada como un hito por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, quien llamando la atención sobre dos grandes temas, la responsabilidad de los Estados y la seguridad de los defensores ambientales, declaró: “Ante los daños e injusticias ambientales, instrumentos jurídicos como el Acuerdo de Escazú, son una de las herramientas más eficaces para responsabilizar a los Estados, defender los derechos y proteger la salud de las personas y del planeta”<sup>1</sup>

También manifestó que se trata del primer tratado ambiental regional del mundo, que contiene disposiciones específicas para la promoción y la protección de los defensores de los derechos humanos ambientales.

Considerando que América Latina es una de las regiones más peligrosas del mundo para los defensores ambientales, urge el resguardo de la vida de quienes claman y luchan por intereses y derechos colectivos como es el derecho humano al ambiente, que encierra otros derechos de vital importancia como la salud, la vida y la integridad física. No es justo que quienes defiendan los derechos humanos deban arriesgar su vida.

En América Latina se ha avanzado considerablemente en relación con el derecho a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas, pero aún no se ha avanzado con respecto a la protección de los derechos de otras poblaciones postergadas, como los campesinos y los segmentos poblacionales más empobrecidos, que

---

1 Noticias ONU, “El pionero Acuerdo de Escazú, protector de los defensores del medio ambiente, entra en vigor el Día de la Madre Tierra”. <https://news.un.org/es/story/2021/04/1491182>.

no tienen acceso a la información ni a la justicia, por la complejidad de acceder a la misma, el aporte de pruebas y sus costos, entre otros obstáculos.

El acceso a estos derechos ayuda para igualar las desigualdades estructurales y sistémicas de las sociedades.

La entrada en vigor del Acuerdo de Escazú es indispensable, pero no suficiente. Existe como antecedente el Convenio de Aarhus de 1998, que entró en vigor en 2001 y que también nace del principio 10 de la Declaración de Río, con similares objetivos, la misma raíz y la particularidad de haber sido adoptado y ratificado por Estados de Europa y Asia Central y, además, por la Unión Europea. Esa gran amplitud y diversidad de países que han incorporado Aarhus a su ordenamiento jurídico es modelo para la inserción del Acuerdo de Escazú en la región de América Latina y el Caribe.

La incorporación del Acuerdo de Escazú en cada uno de los países signatarios dará la palabra final sobre el éxito de este.

## **2. MARCO LEGAL INTERNACIONAL**

Luego de introducir el marco general de los artículos que regulan la entrada en vigor, reservas, denuncia, Depositario y textos auténticos del Acuerdo, analizaremos sus contenidos en el ámbito del derecho internacional, teniendo en cuenta que todo Estado tiene la capacidad para celebrar tratados internacionales. Esos tratados, aunque redactados de diferentes modos, tienen un marco y estructura común: título, preámbulo, texto principal, cláusulas finales o disposiciones generales, bloque de firmas y los anexos, si proceden. Lo más frecuente es que las cláusulas generales de un tratado se refieran a los aspectos procesales del mismo.

Antes de su entrada en vigor, las disposiciones generales, por su naturaleza y objetivo, son aplicadas inmediatamente. Así lo establece el párrafo 4 del artículo 24 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Para que el tratado entre en vigor, es condición necesaria y de cumplimiento anterior que estas condiciones generales sean efectivas.

El párrafo 4 del artículo 24 de la Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados fija que las disposiciones de un tratado que regulen la autenticación de su texto, la constancia del consentimiento de los Estados en obligarse por el tratado, la manera o la fecha de su entrada en vigor, las reservas, las funciones del Depositario y otras cuestiones que se susciten necesariamente antes de la entrada en vigor del tratado se aplicarán desde el momento de la adopción de su texto.

Las disposiciones generales de un tratado determinan el inicio de vigencia de este, posibilitan su modificación a través de enmiendas o reservas, así como la posible terminación de las obligaciones convencionales.

En el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), las disposiciones generales y transitorias regulan los siguientes aspectos: 1) firma, ratificación y adhesión; 2) entrada en vigor; 3) depositario; 4) reservas; 5) enmiendas; 6) protocolos

adicionales; 7) denuncia. Además, la CADH contiene cuatro disposiciones transitorias que se refieren al proceso de candidaturas y elección de los miembros de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de los jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) que formarían parte de dichos órganos cuando la Convención entrara en vigor<sup>2</sup>.

Tradicionalmente, los acuerdos multilaterales suelen entrar en vigor cuando la mayoría de los Estados manifiestan su adhesión. Sin embargo, en algunos casos, la entrada en vigor se produce en un momento previamente acordado por las partes, como lo establece el Acuerdo de Escazú en su artículo 22.

La CADH, como tratado multilateral, prevé que los Estados expresen su consentimiento en obligarse mediante la firma sujeta a ratificación, aceptación o aprobación. También el consentimiento puede expresarse adhiriendo o ratificando el mismo. La ratificación, aceptación, aprobación o adhesión son instrumentos aceptados por el Acuerdo de Escazú como lo manifiesta el artículo 22 *in fine*.

Para que un tratado multilateral resulte vinculante según las normas del derecho internacional, es necesario que cumpla las condiciones para su entrada en vigor establecidas en las disposiciones generales del mismo.

Debido a que cada vez se firman más tratados multilaterales, fue necesaria la creación de la figura del Depositario. Inicialmente solo eran depositarios los Estados, pero con el surgimiento de las organizaciones internacionales y con el incremento de los tratados adoptados en el seno de estas, se designan depositarias a sus secretarías.<sup>3</sup>

En este caso particular, el artículo 25 del Acuerdo de Escazú establece como Depositario al Secretario General de las Naciones Unidas.

La mayoría de los tratados, principalmente los multilaterales, permiten las reservas. El artículo 23 del Acuerdo de Escazú las prohíbe expresamente, mostrando de este modo que su ratificación, aceptación, aprobación o adhesión implican un fortísimo compromiso con los derechos humanos.

### **3. ANÁLISIS DE LOS ARTÍCULOS 22, 23, 24, 25 Y 26 Y SUS DISPOSICIONES**

#### **3.1. Artículo 22**

##### **3.1.1. Entrada en vigor**

El artículo 22 establece que la entrada en vigor del Acuerdo se produce el nonagésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el onceavo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Ese día se cumplió, luego de la ratificación por parte

2 R. W. Edwards Jr., "Reservations to Treaties", *Michigan Journal of International Law*, vol. 10 (Issue 2), 1989. <https://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1730&context=mjil>.

3 C. Steiner y P. Uribe (eds.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Bogotá, Temis, Konrad Adenauer Stiftung. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4710/20.pdf>.

de México y Argentina, coincidiendo precisamente con la conmemoración del Día Internacional de la Madre Tierra, es decir, el 22 de abril de 2021.

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado ambiental vinculante de América Latina y el Caribe que establece estándares regionales para los derechos de acceso en temas ambientales, además de promover la creación y el fortalecimiento de capacidades y la cooperación internacional en la materia.

Moncayo, Vinuesa y Gutiérrez Posse<sup>4</sup> destacan que el artículo 24 de la Convención de Viena establece que un tratado entrará en vigor cuando todos los Estados negociadores hayan expresado el consentimiento en obligarse por el mismo, a menos que el propio tratado disponga otra cosa.

Las llamadas disposiciones finales de un tratado, que son las que autentican el texto o la forma de manifestar el consentimiento al obligarse por el tratado, o las modalidades de este o la fecha de entrada en vigor o las reservas, siguen otro régimen, y son aplicables desde la adopción del texto (art. 24.4.).

Es importante tener en cuenta que la entrada en vigor de un tratado no implica, necesariamente, su aplicación. Estas instancias pueden coincidir o no en el tiempo.

La aceptación puede ser tanto tácita como expresa, como lo indica el artículo 20. 5. de la Convención de Viena.

Una vez que el tratado ha quedado concluido y entra en vigor, es fuente de derechos y obligaciones para los Estados parte de buena fe.

### **3.1.2. Ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados**

El Acuerdo de Escazú fija en su artículo 22, segundo párrafo, que la entrada en vigor respecto de cada Estado que ratifique, acepte o apruebe el presente Acuerdo o que se adhiera a él después de haber sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, se producirá el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

Es indispensable recurrir a la Convención de Viena para analizar las diferencias entre los conceptos vertidos en el artículo 22.

El artículo 2 de la Convención de Viena entiende por “ratificación”, “aceptación”, “aprobación” y “adhesión”, según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado.

De la United Nations Treaty Collection se obtienen los siguientes conceptos y definiciones que permiten comprender mejor el contenido del Acuerdo de Escazú.<sup>5</sup>

4 G. Moncayo, R. Vinuesa y H. Gutiérrez Posse, *Derecho Internacional Público*, t. 1, Buenos Aires, Zavalia Editor, 1990.

5 United Nations, *Treaty Collection*, ONU, s.f. [https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1\\_en.xml](https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml).

La “aceptación y aprobación” son instrumentos que tienen los mismos efectos legales que la ratificación. Algunos Estados utilizan el término aceptación y aprobación en lugar de ratificación.

Se define como “ratificación” al acto internacional mediante el cual un Estado indica su consentimiento para obligarse por un tratado, siempre que las partes hayan acordado la manera de expresar su consentimiento. En el caso de tratados bilaterales, la ratificación se efectúa generalmente mediante el canje de los instrumentos requeridos. En el caso de tratados multilaterales, el procedimiento más frecuente consiste en que el Depositario recoja las ratificaciones de todos los Estados e informe a las partes. La necesidad de firma sujeta a ratificación concede a los Estados el tiempo necesario para lograr la aprobación del tratado a nivel nacional y para adoptar la legislación necesaria para su aplicación interna (arts. 2 (1) (b), 14(1) y 16, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969).

La “adhesión” es el acto por el cual un Estado acepta la oferta o la posibilidad de formar parte de un tratado ya negociado y firmado por otros Estados. Tiene los mismos efectos jurídicos que la ratificación. En general, la adhesión se produce después de que el tratado ha entrado en vigor. Las condiciones bajo las cuales puede realizarse la adhesión y el procedimiento que se debe seguir dependen de las disposiciones del tratado. Un tratado puede prever la adhesión de todos los demás Estados o de un número de Estados limitado y definido. Si no existieren esas disposiciones, la adhesión solo será posible si los Estados negociadores han convenido o convienen posteriormente aceptar la adhesión del Estado en cuestión.

### 3.2. Artículo 23. Reservas

El Acuerdo de Escazú es un instrumento internacional que garantiza derechos, no solo se limita a enunciarlos, por lo tanto, es vinculante. El Acuerdo de Escazú es, además, un auténtico tratado de derechos humanos. La Corte IDH se ha encargado de despejar y reafirmar ese aspecto esencial del Acuerdo de Escazú en la Opinión Consultiva OC-23, de 15 de noviembre de 2017,<sup>6</sup> al reconocer la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos.

En cumplimiento de su rol de Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la doctora Michelle Bachelet sostuvo que el Acuerdo de Escazú es único en su tipo en el mundo, ya que no solo protege los derechos humanos, sino que garantiza a toda persona el derecho a un medio ambiente sano, a participar, a acceder a la información y a la justicia en materia ambiental.<sup>7</sup>

6 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf).

7 Cepal, “Autoridades y expertas destacan importancia del Acuerdo de Escazú para garantizar los derechos humanos en América Latina y el Caribe”, Comunicado. <https://www.cepal.org/es/comunicados/autoridades-expertas-destacan-importancia-acuerdo-escazu-garantizar-derechos-humanos>.



Los tratados que tienen como objetivo la regulación y protección del ambiente siguen esta línea, ya que ambos derechos apuntan a la protección de derechos colectivos y resguardantes del bien común.

Buscando el efectivo y competente cumplimiento del Acuerdo, el artículo 23 establece que no pueden hacerse reservas, lo que significa que debe aplicarse en su totalidad, no pudiéndose excluir o modificar los efectos jurídicos del Acuerdo. Tampoco establecen reservas la mayoría de los tratados firmados desde 1985 en adelante, por ejemplo, el Acuerdo de París, las convenciones de Cambio Climático, Biodiversidad y Desertificación, entre otros.

La prohibición de establecer reservas es una tendencia moderna en la formulación de los tratados de derechos humanos.<sup>8</sup> En concordancia, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC-2/82 de 24 de septiembre de 1982, Serie A, No. 2, particularmente el párrafo 29, señala:

Los tratados modernos sobre derechos humanos, en general y en particular la CADH, no son tratados multilaterales del tipo tradicional, concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y su fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. Al aprobar estos tratados de derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción.<sup>9</sup> También, en ese sentido se pronunció la decisión de la Comisión Europea de Derechos Humanos en el caso Austria contra Italia 788/60 del 11 de enero de 1961.<sup>10</sup>

La posibilidad de introducir reservas quita eficacia a la aplicación de un tratado ya que no se aplicará en plenitud. Prohibir la imposición de reservas es la mejor opción

8 Corte IDH, [https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha\\_opinion.cfm?nId\\_Ficha=16&lang=es](https://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia/ficha_opinion.cfm?nId_Ficha=16&lang=es).

9 Tratados de derechos humanos que incorporan reservas: Convención sobre derechos políticos de la mujer de 1953, artículo 7; CEDH, artículo 64; Segundo Protocolo facultativo al Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, artículo 2; CIDH, artículo 75 (en la OC/82, la Corte IDH determinó que si bien la CIDH se remite claramente a las normas de la Convención de Viena en lo relativo a las reservas, no es admisible formular reservas contrarias al artículo 19 C. Ver OC/82, párrs. 22, 25, 32 y OC/83, párr. 65); Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación, artículo 20.2, que establece una mayoría de dos tercios de objeciones para considerar una reserva como inadmisibles. Otros tratados no contienen normas sobre el particular, como los dos pactos de Naciones Unidas de 1966 y la Convención contra el Delito de Genocidio, respecto de la cual es necesario remitirse a la Opinión Consultiva de la CIJ de 1951, p. 22.

10 Responsabilidad de un Estado que suscribe dos tratados sucesivamente: Austria c. Italia, n.º 788/60, decisión del 11 de enero de 1961; ya en 1958, la Comisión decidió que "si un Estado contrae obligaciones en un tratado y posteriormente suscribe otro acuerdo internacional que le impide cumplir las asumidas en el primer acuerdo, deberá responder por cualquier incumplimiento del primer tratado que de esto resulte" (Comisión, 235/56, decisión del 10 de junio de 1958). Esto se aplicó particularmente en los casos en que las obligaciones en cuestión habían sido asumidas en un tratado –la Convención– cuyas garantías afectaban "el orden público de Europa". <https://www.csjn.gov.ar/dbre/Sentencias/cedhRdeEstadosMiembros.html>.

para resguardar los derechos contenidos en un tratado, pero esa medida no es perfecta, ya que muchos Estados, al no poder imponer reservas buscan, en la última fase de la negociación, incorporar dentro del texto expresiones vagas como, por ejemplo, “Cada Estado se compromete [...] en la medida de sus posibilidades” o “en función de su ordenamiento jurídico” o “según sus prioridades y sus capacidades institucionales”, que condicionan el cumplimiento a la voluntad de cada Estado.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y organizaciones internacionales de 1986 define la “reserva” como una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado o una organización internacional al firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado, o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado o a esa organización.

El artículo 19 de la Convención de Viena regula la formulación de reservas fijando que un Estado o una organización internacional podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse a él, a menos que: a) la reserva esté prohibida por el tratado; b) el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o c) en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado. La prohibición de la reserva es el caso del Acuerdo de Escazú, que lo establece en su artículo 23.

La reserva es una institución jurídica que permite al Estado, que pasa a formar parte en un tratado internacional, excluir o modificar los efectos jurídicos de determinadas cláusulas de este. La razón práctica de su existencia radica en el deseo de que participen en los tratados multilaterales el mayor número de Estados posibles. Con el paso de los años, el régimen jurídico de las reservas ha cambiado radicalmente. A partir del Dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 1951, sobre la “Reservas a la Convención para la prevención y sanción del delito de genocidio”,<sup>11</sup> se impulsó la progresiva flexibilización de un régimen jurídico cuyas reglas están establecidas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Las disposiciones de esta Convención en cuanto a reservas tienen lagunas y ambigüedades, lo que causa dificultades y contradicciones en la actitud que frente a las reservas adoptan los Estados y las organizaciones internacionales, ya que ofrece a los mismos la posibilidad de formular reservas que atacan el objeto y fin de los textos convencionales y, en consecuencia, dicho régimen jurídico no ofrece una solución al respecto. Justamente, la conflictividad del tema y la vigencia de su tratamiento ha ido en ascenso a la par del aumento desbordante del número de tratados multilaterales y de sujetos que lo suscriben con reservas.<sup>12</sup>

11 CIJ, Reservas a la Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, Opinión Consultiva de 28 de mayo de 1951. <https://www.dipublico.org/cij/doc/12.pdf>.

12 Velázquez S. M. “Las Reservas a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 41, n.º 115, 2011.

Vinuesa<sup>13</sup> expresa claramente que las reservas son las declaraciones unilaterales que hacen los Estados, en el momento de obligarse por el tratado con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones. Obedecen, generalmente, a la oposición que encuentran algunas cláusulas del tratado en el órgano interno del Estado encargado de autorizar el consentimiento. Se considerará que la reserva ha sido aceptada tácitamente si no se ha formulado ninguna objeción dentro de los doce meses siguientes a la fecha en que se haya recibido la notificación de la reserva o en la fecha en que se haya manifestado el consentimiento en obligarse por el tratado, si esta última fecha es posterior (art. 20, 5. Convención de Viena 1969). La Convención de Viena también establece que la aceptación de una reserva por otro Estado contratante constituirá al Estado autor de la reserva en parte del tratado en relación con ese Estado, si el tratado ya está en vigor o cuando entre en vigor para esos Estados (art. 20, 4.a) y c), Convención de Viena 1969).

La reserva produce los efectos jurídicos deseados solo entre el Estado que invoca la reserva y aquellos que la acepten: con relación a estos, de una declaración unilateral pasa a ser un verdadero acuerdo de voluntad.

Cualquiera de los Estados interesados que considere a la reserva inválida puede objetarla; esta objeción no impide la entrada en vigor del tratado entre el Estado objeto de la reserva y el Estado objetante. Para que el tratado no entre en vigor entre ambos es necesario que el Estado que formula la objeción se oponga inequívocamente a tal hecho (art. 20, 4.b *in fine*, Convención de Viena, 1969]. Finalmente, en el caso de que se trate de un tratado constitutivo de una organización internacional, la validez de la reserva queda subordinada a la aceptación por parte del órgano competente de la organización (art. 20, 3, Convención de Viena, 1969).

La Convención de Viena no prevé un mecanismo para la solución de la controversia que se plantea entre el Estado reservante y aquellos que objetan la validez de la reserva o la objetan y se oponen a la entrada en vigor del tratado, por lo que los Estados, en tal supuesto, quedan sujetos, solamente, a la norma de derecho internacional general que los obliga a solucionar pacíficamente sus controversias por la vía que consideren más adecuada. Una reserva y una objeción a una reserva pueden retirarse en cualquier momento, salvo que el tratado disponga otra cosa (art. 22, Convención de Viena, 1969).

La reserva y todos los instrumentos referidos a ella –aceptación expresa u objeción– deben formularse por escrito y comunicarse a los Estados contratantes y a todos aquellos que pudiesen llegar a ser parte en el tratado (art. 23, 1, Convención de Viena, 1969).

Cuando un Estado contratante o Estado parte ha efectuado una reserva en un tratado, los Estados que con posterioridad manifiesten su consentimiento en obligarse por el mismo tratado deben, en ese momento, formular las objeciones que pudiesen tener con relación a la reserva y, en su caso, oponerse inequívocamente a la entrada en vigor del tratado entre ellos y el reservante (art. 20, 5 *in fine*).

13 Moncayo, Vinuesa y Gutiérrez Posse, *Derecho Internacional Público*, op. cit.

### 3.3. Artículo 24. Denuncia

En el derecho internacional público, la denuncia es la declaración unilateral por la cual un Estado manifiesta su decisión de dejar de ser parte de ese tratado y se fundamenta en el principio de la soberanía de los Estados.

En el ámbito de los tratados internacionales de derechos humanos, es importante destacar que los particulares tienen la capacidad para denunciar la violación de sus derechos. Por otro lado, se identifican tres procedimientos principales para denunciar las violaciones de las cláusulas que figuran en los tratados de derechos humanos ante los órganos creados con ese fin: comunicaciones de particulares, denuncias de Estado a Estado e investigaciones.

Existen otros procedimientos de denuncia establecidos al margen del sistema de los órganos de tratados como los Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos y los Procedimientos de Denuncias del Consejo de Derechos Humanos.<sup>14</sup>

Un caso que ejemplifica esta figura es analizado por la Corte IDH que se pronunció a través de la Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020, solicitada por la república de Colombia en relación con la denuncia de la CADH y de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y sus efectos sobre las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Se pronuncia concretamente sobre la aplicación del artículo 78 de la CADH y 143 de la Carta de la OEA, regulatorios de la denuncia de los respectivos tratados.<sup>15</sup>

Sostiene la Corte, que el cumplimiento de las obligaciones internacionales también tiene que ver con los aspectos procesales de los tratados.

Los tratados internacionales de derechos humanos tienen una naturaleza particular que los hace distintos a los demás tratados celebrados en el ámbito del derecho internacional regidos por la Convención de Viena, por esta razón, las obligaciones en materia de derechos humanos no prescriben aun cuando medie una denuncia o retiro del tratado por parte de los Estados.

En particular, la CADH permite expresamente su denuncia. En su artículo 78 establece la facultad de denunciar tratados con un preaviso de un año, y bajo la condición de que hayan transcurrido al menos cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor de esta. En cuanto a los efectos de la denuncia, la Convención de Viena señala, en el artículo 60.5, que no se aplicará a las disposiciones relativas a la protección de la persona humana contenidas en tratados de carácter humanitario, en particular a las disposiciones que prohíben toda forma de represalias con respecto a las personas protegidas por tales tratados.

14 Naciones Unidas – Derechos Humanos, Denuncias relativas a violaciones de derechos humanos. Órganos de los Tratados. <https://www.ohchr.org/es/HRBodies/TBPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>.

15 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-26/20 de 9 de noviembre de 2020, solicitada por la República de Colombia. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_26\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf).

Será un desafío jurídico una hipotética denuncia del Acuerdo de Escazú, ya que es un tratado mixto, tanto ambiental como de derechos humanos, que rige una materia específica contenida en el artículo 78 de la CADH.

También señala la Corte, en la opinión consultiva mencionada *supra*, que “la denuncia de un tratado de derechos humanos, como la CADH, representa una regresión en el nivel de protección interamericana de los derechos humanos y en la procura de la tan mentada universalización del sistema interamericano”.

Santiago Martínez Neira, en el análisis de su doctrina “La convencionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, destaca que la denuncia debe ser susceptible de un recurso efectivo ante un órgano independiente e imparcial, interpretando que, de no ser así, la denuncia es inválida. Sostiene con firmeza que los efectos de la denuncia no pueden significar una regresividad normativa.<sup>16</sup>

Silvia Steininger, en su artículo “Don’t leave me this way: Regulating treaty withdrawal in the Inter-American Human Rights System”, comienza preguntándose qué es lo que sucede después de que un Estado parte denuncia un tratado de derechos humanos y cuáles son las obligaciones legales, si estas subsisten, y cómo deberían reaccionar otros Estados miembros.

En 2020, la Corte IDH trató estos temas en su Opinión Consultiva OC-26/20 sobre el procedimiento y los efectos del retiro de la CADH y la Carta de la OEA, señalando que la decisión de retirarse debe cumplir con un procedimiento específico y ser objeto de un debate plural, público y transparente al interior de los Estados. Debe hacerse de buena fe y seguir el concepto de la garantía colectiva del régimen de los derechos humanos interamericanos proveyendo guías para el resto de los Estados miembros.<sup>17</sup>

El Acuerdo de Escazú, en su artículo 24.1, es claro al establecer que en cualquier momento, luego de vencido el plazo de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, la parte involucrada podrá denunciar unilateralmente su decisión de dejar de ser parte de ese tratado. Esta notificación deberá ser hecha por escrito al Depositario.

### **3.3.1. Efectivización de la denuncia**

La denuncia de un tratado será efectiva pasado el año contado desde la fecha en que el Depositario recibió la notificación correspondiente o, en su defecto, en la fecha que se indique en la notificación.

En el caso del Acuerdo de Escazú, las partes que pretendan denunciarlo únicamente podrán hacerlo luego de que finalice el plazo de tres años contados a partir de la

16 S. Martínez Neira, “La convencionalidad de la denuncia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Bogotá, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer, 2022, pp. 364-365.

17 S. Steininger, “Don’t leave me this way: Regulating treaty withdrawal in the Inter-American Human Rights System”, Blog of the *European Journal of International Law*, EJIL:Talk!, 2021. <https://www.ejiltalk.org/dont-leave-me-this-way-regulating-treaty-withdrawal-in-the-inter-american-human-rights-system/>.

fecha de su entrada en vigor respecto de la parte denunciante. El mecanismo de denuncia previsto por el Acuerdo prevé que la parte denunciante deberá notificar al Depositario, y la denuncia surtirá efecto luego de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la respectiva notificación o, posteriormente, en la fecha que se indique en la notificación.

### **3.4. Artículo 25. Depositario del Acuerdo**

Es denominado Depositario al Estado o a una organización internacional o el principal funcionario administrativo de tal organización designado para que custodie el texto original de un tratado. Sus funciones principales las explica la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, tales como registrarlos, expedir copias certificadas o auténticas.

Las funciones del Depositario están establecidas por los artículos 76 y 77 de la Convención de Viena de 1969. El artículo 76 establece que la designación del Depositario de un tratado podrá efectuarse por los Estados negociadores del tratado o de otro modo. El Depositario podrá ser uno o más Estados, una organización internacional o el principal funcionario administrativo de tal organización; las funciones del Depositario de un tratado son de carácter internacional y este se encuentra obligado a actuar imparcialmente. El artículo 77 regula que salvo que el tratado disponga algo diferente o los Estados contratantes convengan otra cosa al respecto, las funciones del depositario son: a) custodiar el texto original del tratado y los plenos poderes que se le hayan remitido; b) extender copias certificadas conformes del texto original y preparar todos los demás textos del tratado en otros idiomas que puedan requerirse en virtud del tratado y transmitirlos a las partes en el tratado y a los Estados facultados para llegar a serlo; c) recibir las firmas del tratado y recibir y custodiar los instrumentos, notificaciones y comunicaciones relativos a este; d) examinar si una firma, un instrumento o una notificación o comunicación relativos al tratado están en debida forma; e) informar a las partes en el tratado y a los Estados facultados para llegar a serlo de los actos, notificaciones y comunicaciones relativos al tratado; f) informar a los Estados facultados para llegar a ser partes en el tratado de la fecha en que se ha recibido o depositado el número de firmas o de instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión necesarios para la entrada en vigor del tratado; g) registrar el tratado en la Secretaría de las Naciones Unidas; h) desempeñar las funciones especificadas en otras disposiciones de la Convención de Viena de 1969.

Generalmente, el propio tratado designa al Depositario en una disposición independiente, de este modo se tiene claridad y certidumbre de quién ocupa esa función. Las funciones del Depositario pueden ser transferidas a otro Depositario, aunque no es frecuente. De manera excepcional se ha designado a varios depositarios conjuntamente.

El Acuerdo de Escazú ha designado como Depositario al Secretario General de las Naciones Unidas. La aceptación de las funciones de Depositario por parte del Secretario General está sujeta a condiciones, solo puede ser Depositario de un tratado determinado, de forma compatible con las consideraciones detalladas en el documento ST/SGB/2001/7 y su práctica como Depositario de tratados multilaterales.

En principio, la política del Secretario General consiste en aceptar la función de Depositario en el caso de: a) los tratados multilaterales abiertos que revisten interés mundial, habitualmente adoptados por la Asamblea General o celebrados por conferencias plenipotenciarias convocadas por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas; b) los tratados negociados bajo los auspicios de las comisiones regionales de las Naciones Unidas.

Es muy excepcional, pero posible, que el Secretario General acepte ser Depositario de un tratado que no reúna las condiciones mencionadas.

El Acuerdo de Escazú le asigna al Depositario las funciones específicas de: recepción de declaraciones relativas a la solución de controversias (art. 19); recepción de las notificaciones relacionadas con la ratificación, aceptación de enmiendas (art. 20); recepción de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación y adhesión (art. 21); recepción de notificaciones de denuncia (art. 24) y custodia de los textos auténticos del Acuerdo (art. 26).

### **3.5. Artículo 26. Textos auténticos**

El Convenio de Viena de 1969, en su artículo 10, establece que el texto de un tratado quedará establecido como auténtico y definitivo mediante el procedimiento que se prescriba en él, o que acuerden los Estados que hayan participado en su elaboración; en caso de que este procedimiento faltare, mediante la firma, la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

El artículo 33 del mismo Convenio regula la interpretación de los tratados autenticados en distintos idiomas, estableciendo que todos tienen la misma validez, excepto que el tratado disponga o las partes convengan que en caso de discrepancia prevalecerá uno de los textos.

Se presume que los términos del tratado tienen en cada texto auténtico igual sentido, a excepción de que prevalezca un texto determinado si el tratado lo prevé expresamente. Cuando la comparación de los textos auténticos revele una diferencia se adoptará el sentido que mejor concilie esos textos, considerando el objeto y fin del tratado.

## **4. CONCLUSIONES**

El ambicioso compromiso de firmar el Acuerdo de Escazú ha culminado con su entrada en vigor, formando parte del cuerpo jurídico internacional de América Latina y el Caribe que regulará los derechos humanos ambientales. De este modo, el Acuerdo de Escazú viene a sumarse y a fortalecer la protección que desde el sistema interamericano de derechos humanos vienen impulsando tanto la CIDH como la Corte IDH, a favor de la protección del ambiente y los derechos humanos, bajo un enfoque de indivisibilidad e integralidad.

Hay expectativa en cuanto a cómo los ordenamientos jurídicos de los estados parte incorporarán el Acuerdo en su ordenamiento jurídico interno. El mandato del Acuerdo de Escazú es claro y promisorio, ya que impulsa la aplicación no solo de la norma más benigna, sino de la interpretación más beneficiosa, así como el reconocimiento expreso

del principio de progresividad, el cual conlleva la obligación de avanzar más rápidamente sancionando normas cada vez más estrictas. Eso generará una relación virtuosa entre el ordenamiento legal vigente de cada país y la incorporación al mismo del Acuerdo de Escazú.

Al ser el Acuerdo de Escazú un instrumento legal mixto, donde se conjugan conceptos generales del derecho internacional, el derecho internacional ambiental y los derechos humanos, además de las normas internas de distinta naturaleza de cada país, en los términos en que está planteado constituye una gran oportunidad para el integral desarrollo de los derechos humanos y ambientales en América Latina y el Caribe.

En particular, su redacción ha conquistado un efectivo y completo cumplimiento del Acuerdo al establecer en el artículo 23 la imposibilidad de realizar reservas, lo que significa que debe aplicarse en su totalidad, no pudiéndose excluir o modificar los efectos jurídicos de parte del Acuerdo, esto garantiza que este verdadero tratado de derechos humanos tenga un contundente efecto.

A su vez, los particulares tienen la posibilidad de realizar la denuncia de un tratado en el ámbito internacional ante la violación de sus derechos incluidos y protegidos por los tratados de derechos humanos, lo que implica un espectro mayor que los derechos plasmados en el Acuerdo de Escazú.



El Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer tiene el honor de presentar la primera edición del *Comentario al Acuerdo de Escazú sobre los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*.

El Comentario busca convertirse en una herramienta accesible, práctica y actual para conocer el alcance y los impactos de este histórico instrumento regional. Su propósito es facilitar su entendimiento y aplicación a través de diversos análisis y reflexiones basados en la normativa internacional, la doctrina y la jurisprudencia nacional y regional.

Esta obra reúne las reflexiones expertas de personas especialistas del derecho y de las ciencias sociales de América Latina y Europa, quienes realizaron explicaciones e interpretaciones sobre el objetivo de cada artículo y sus características fundamentales, haciendo referencia a la redacción exacta del texto de la norma, la historia de la normativa y su relación con los demás artículos.

Esperamos que el Comentario alimente las discusiones sobre la implementación de este tratado por parte de los Estados parte, así como la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los demás Estados latinoamericanos y caribeños, y también la labor de los agentes estatales, de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, de los jueces y juezas, de los representantes de las víctimas, de los abogados y abogadas, del sector privado y, en general, de todos los actores sociales en cualquier lugar de la región.

