

**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE 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)***

*SOME REFLECTIONS ABOUT THE REGIONAL AGREEMENT ON ACCESS
TO INFORMATION, PUBLIC PARTICIPATION AND JUSTICE IN ENVIRONMENTAL
MATTERS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ESCAZÚ AGREEMENT)*

MARÍA ALEJANDRA STICCA**

* Trabajo recibido el 15 de julio de 2019 y aprobado para su publicación el 7 de agosto del mismo año.

** Abogada (UNC). Licenciada en Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba). Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Magister en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (Universidad Internacional de Andalucía – España). Prof. de Derecho Internacional Público en Facultad de Derecho (UNC) y en la UCES Sede San Francisco. Secretaria del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Coordinadora Académica del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho (UNC). (Email: alesticca@gmail.com).



Resumen: Este artículo tiene como objetivo introducir algunas reflexiones sobre 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) adoptado a los fines de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río.

Palabras-clave: Acuerdo de Escazú - América Latina y Caribe - Medio ambiente - Derechos humanos - Derechos de acceso - Derecho de acceso a información - Derecho a participar - derecho de acceso a la justicia.

Abstract: This article aims to introduce some reflections about the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement) adopted in order to improve implementation of Principle 10 of the Rio Declaration.

Keywords: Escazú Agreement - Latin America and the Caribe - Environment- Human rights- Rights to access - Right to access to information - Right to participate - Right to access to justice.

Sumario: I. Introducción. II. Antecedentes del Acuerdo. III. El Acuerdo y sus partes. IV. Consideraciones finales.

I. 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* (Acuerdo de Escazú) fue adoptado el cuatro de marzo de 2018 en Escazú (Costa Rica) bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de la Organización de Naciones Unidas. El acuerdo al 13 de julio de 2019 contaba con 17 Estados firmantes y sólo Guyana lo ha ratificado el 18 de abril de 2019.

Su artículo 22 dispone que el acuerdo entrará en vigor en general a los 90 días del depósito del undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. No admite reservas. El acuerdo se encuentra abierto a la adhesión de todos los países de América Latina y Caribe (ALC) incluidos en el anexo I¹, ello a los fines de clarificar cuáles son los Estados que integran ALC.

Este acuerdo genera un círculo virtuoso entre derechos humanos y medio ambiente², pues su objetivo es la garantía de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental poniendo especial énfasis en los grupos vulnerables³. Se aplica a las personas físicas o jurídicas de quienes estén sujetos a la jurisdicción de los Estados Partes, ello se desprende del concepto que brinda de “público”.

II. Antecedentes del Acuerdo

El acuerdo de Escazú se celebró con el propósito de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030⁴, a los fines de implementar el Principio 10⁵ de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de

¹ Anexo I. 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 Tobago; Uruguay (el) y Venezuela (República Bolivariana de) (la).

² Se puede consultar Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/1362/43301/4/S1701021_es.pdf

³ El acuerdo en su art. 2.e) entiende por “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” 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. Deja en manos de las autoridades nacionales la determinación caso por caso de las personas o grupos que califiquen en situación de vulnerabilidad.

⁴ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

⁵ “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 am-

1992, el que aspira asegurar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, con el fin de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras. En el año 2012 se aprobó la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río en América Latina y el Caribe. En 2014 dio inicio la fase de negociación a cargo del Comité de Negociación del acuerdo la que se extendió hasta marzo de 2018⁶. Las negociaciones estuvieron lideradas por Chile y Costa Rica en calidad de Copresidentes y por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, en las negociaciones participaron representantes estatales y de la sociedad civil.

III. El acuerdo y sus partes

El Acuerdo se compone de un preámbulo y veintiséis artículos que se pueden dividir en dos partes, una primera parte sustancial (art. 1 a 13) en la que se fijan los objetivos, se definen conceptos medulares del acuerdo, se enuncian los principios que guían a las partes en su implementación, las obligaciones que asumen los Estados Partes y los derechos que se reconocen a los particulares.

En la segunda parte (art. 14 a 26) se establece la estructura institucional y todas las disposiciones generales de los tratados.

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 también la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona,

biente 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”.

⁶ Todos los antecedentes del Acuerdo pueden consultarse en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf

de las generaciones presentes y futuras a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible⁷.

Coincidimos con Hernández Ordóñez en que “el tratado no define qué se entiende por “plena” y por “efectiva” implementación, ni tampoco establece indicadores que pudieran tomarse como punto de referencia para conocer el nivel de cumplimiento del propio tratado. Dicha problemática, sujeta a interpretación legal, es trasladada a los países para su ulterior desarrollo a nivel doméstico y operativo, esto es, serán las Partes quienes determinen los criterios y lineamientos para dibujar la plena y efectiva implementación de Escazú en sus territorios”⁸.

Por “derechos de acceso” se entiende el derecho de acceso a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en cuestiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En la implementación del Acuerdo cada parte se debe guiar por los siguientes principios: 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. Cabe señalar que entre los principios enunciados encontramos algunos propios del derecho ambiental, otros de los derechos humanos y finalmente otros son principios del derecho internacional, lo que si bien debe ser destacado y aplaudido puede generar alguna dificultad a la hora de una aplicación armónica.

El art. 4.7 deja aclarado que “*Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables es-*

⁷ Un análisis del acuerdo se puede consultar en MÉDICI COLOMBO, G. “El acuerdo Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe”, obtenible en <https://www.ra-co.cat/index.php/rcda/articulo/viewfile/342121/433202>; también en “Perspectiva del derecho internacional del medio ambiente” <https://www.raco.cat/index.php/rcda/articulo/viewfile/342244/433347>

⁸ HERNÁNDEZ ORDOÑEZ, S.R. “El acuerdo de Escazú: retos y desafíos de un texto con ambigüedades legales y aspectos relacionados con el comercio internacional”, Revista internacional de transparencia e integridad, Número 9 (Septiembre-Diciembre 2018), 2018, p. 7. Obtenible en <https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2019/06/sergio-hernandez-ordonez.pdf>

tablecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte o en cualquier otro acuerdo internacional del que un Estado sea parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales”.

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. A fin de alcanzar este objetivo, las partes deben informar en los distintos idiomas que se usen en cada Estado y en formatos alternativos que faciliten la comprensión por los distintos grupos.

El Acuerdo también prevé que las partes podrán denegar el acceso a información ambiental conforme excepciones establecidas en la legislación nacional. En todos los casos en que se deniegue el acceso a la información, el Estado debe fundar su negativa. Las excepciones deben interpretarse de manera restringida.

El acuerdo también obliga a las Partes, a través de las autoridades competentes, a garantizar la generación y divulgación de la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente dicha información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. El art. 6 del acuerdo se focaliza en la faz activa del derecho de acceso a la información para lo cual las autoridades competentes deben generar y difundir información tanto cuando le sea solicitada como cuando se califique como relevante, el acuerdo no define qué se entiende por tal.

En el artículo 6.3. se enuncia qué información actualizada los Estados deben informar, entre ella encontramos: “(...) 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 ins-*

tituciones 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; j) información respecto de la imposición de sanciones administrativas en asuntos ambientales”.

Cada Estado se obliga informar de manera inmediata en caso de amenaza inminente para la salud pública o el medio ambiente, a fin de permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar eventuales daños.

Por otra parte, los Estados “harán sus mejores esfuerzos” para publicar y difundir, al menos cada cinco años, un informe nacional sobre el estado del medio ambiente. Los términos y plazos empleados en el art. 6.7. enfatizan el carácter discrecional de la disposición.

Los Estados también se comprometen en el art. 6.12. a promover el acceso a información ambiental que esté en manos de empresas privadas, en particular cuando haya riesgo para la salud humana y medio ambiente.

En el artículo 7 se regula la participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales, a tal fin los Estados se comprometen a implementar una participación abierta e inclusiva para lo cual se comprometen a informar de manera oportuna sobre las decisiones que se propone adoptar. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluye la posibilidad de presentar observaciones.

En el artículo 8 se regula el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo a las garantías del debido proceso. En este artículo se perdió la oportunidad de establecer órganos estatales competentes especializados en materia ambiental. El acuerdo dispone que, 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.

Este acuerdo también es novedoso porque otorga en su artículo 9 garantías para la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Cabe señalar que el acuerdo no precisa qué entiende por defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Cada Estado parte garantizará un entorno seguro y propicio para el accionar de esas personas, grupos u organizaciones a fin que puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad. Asimismo, cada Estado deberá tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Si bien el artículo referido no añade obligaciones para los Estados Partes diferentes a las que surgen de los tratados en materia de derechos humanos, asumen un compromiso político muy importante atento que ALC es una región con alto índice de violencia hacia los defensores ambientales.

También se prevé la creación de un Centro de intercambio de información sobre los derechos de acceso de carácter virtual y acceso universal operado por CEPAL, que podrá incluir entre otros medidas legislativas, administrativas, políticas, códigos de conducta y buenas prácticas.

Bajo el título Implementación nacional el acuerdo pone de manifiesto que si bien es un instrumento vinculante, lo es de manera progresiva y de conformidad a prioridades nacionales, lo que torna complejo

el control de cumplimiento y la posible determinación de supuestos de responsabilidad internacional.

En la segunda parte del acuerdo encontramos la parte orgánica, los órganos principales del acuerdo son la Conferencia de las Partes, órgano principal encargado de fomentar la aplicación y efectividad del acuerdo y la Secretaría. La Conferencia de Partes tendrá como órgano subsidiario un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

IV. Consideraciones finales

Este acuerdo regional es un instrumento jurídico vinculante en materia ambiental y de derechos humanos que aspira a lograr la implementación del principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Si bien los términos empleados en algunos de sus artículos adolecen de vaguedad y/o ambigüedad debemos destacar su objetivo de garantizar el acceso de todas las personas sujetas a la jurisdicción de los Estados Partes a la información ambiental de manera oportuna y adecuada, a la participación en la toma de decisiones y al acceso a la justicia. A ello debemos añadir que es un instrumento que no se agota en las garantías y obligaciones para los Estados Partes pues prevé una estructura institucional que, si bien perfectible, es un paso importante en aras de lograr la aplicación y efectividad del acuerdo.