



NACIONES UNIDAS



LC/TS.2021/221  
6 de abril de 2022

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

21-00642

---

**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**



## Índice

Acerca de la guía.....	7
<b>I. Introducción .....</b>	<b>9</b>
A. Antecedentes del proceso .....	9
1. Fase preparatoria .....	9
2. Fase de negociación .....	12
B. Sinopsis del Acuerdo: Escazú en pocas palabras .....	14
1. Escazú y usted: conceptos básicos .....	14
2. Visión de conjunto del Acuerdo de Escazú: estructura general.....	16
C. Cómo leer el Acuerdo.....	20
1. Enfoque holístico.....	20
2. Naturaleza de las obligaciones y uso de la terminología.....	21
3. Titulares de derechos y titulares de obligaciones .....	22
4. Reglas de interpretación .....	22
5. Implementación nacional .....	23
D. Temas transversales.....	24
1. Fuerzas motrices.....	24
2. Conexión con los derechos humanos .....	25
3. Contribución a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible .....	27
4. Relación con otros tratados internacionales .....	29
5. Interconexión de los derechos de acceso.....	30
6. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad .....	30
7. Reafirmación y desarrollo de los derechos de acceso en asuntos ambientales.....	31
<b>II. Parte general.....</b>	<b>33</b>
A. Preámbulo.....	33
B. Artículo 1: Objetivo.....	44
1. Ámbito material.....	44
2. Ámbito territorial.....	45
C. Artículo 2: Definiciones .....	45
D. Artículo 3: Principios .....	51
E. Artículo 4: Disposiciones generales .....	65
<b>III. Acceso a la información ambiental.....</b>	<b>77</b>
A. Artículo 5: Acceso a la información ambiental .....	77
1. Accesibilidad de la información ambiental .....	80
2. Denegación del acceso a la información ambiental.....	83
3. Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental.....	87
4. Mecanismos de revisión independientes .....	91
B. Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental.....	92
<b>IV. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales .....</b>	<b>105</b>
A. Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.....	108

<b>V. Acceso a la justicia en asuntos ambientales</b> .....	127
A. Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales .....	128
<b>VI. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales</b> .....	143
A. Artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales .....	145
<b>VII. Fortalecimiento de capacidades y cooperación</b> .....	153
A. Artículo 10: Fortalecimiento de capacidades .....	155
B. Artículo 11: Cooperación .....	157
C. Artículo 12: Centro de intercambio de información.....	164
<b>VIII. Disposiciones institucionales</b> .....	167
A. Artículo 13: Implementación nacional .....	169
B. Artículo 14: Fondo de Contribuciones Voluntarias.....	170
C. Artículo 15: Conferencia de las Partes .....	171
D. Artículo 16: Derecho a voto .....	174
E. Artículo 17: Secretaría.....	175
F. Artículo 18: Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento .....	176
<b>IX. Disposiciones finales y anexo 1</b> .....	177
A. Artículo 19: Solución de controversias .....	180
B. Artículo 20: Enmiendas.....	182
C. Artículo 21: Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión .....	183
1. Firma .....	184
2. Ratificación, aceptación y aprobación.....	184
3. Adhesión .....	185
D. Artículo 22: Entrada en vigor.....	186
E. Artículo 23: Reservas .....	187
F. Artículo 24: Denuncia .....	188
G. Artículo 25: Depositario .....	189
H. Artículo 26: Textos auténticos.....	189
I. Anexo 1 .....	190

## Cuadros

Cuadro I.1	Fase preparatoria .....	10
Cuadro I.2	Ejemplos de titulares de derechos y de obligaciones en el marco del Acuerdo de Escazú.....	22
Cuadro I.3	Derechos de acceso en las normas internacionales de derechos humanos .....	26
Cuadro I.4	Derechos de acceso en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente .....	29
Cuadro II.1	Principales obligaciones contenidas en el artículo 4 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para su implementación.....	66
Cuadro III.1	Principales obligaciones contenidas en el artículo 5 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	78
Cuadro III.2	Principales obligaciones contenidas en el artículo 6 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	92
Cuadro IV.1	Principales obligaciones contenidas en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	106
Cuadro V.1	Principales obligaciones contenidas en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	128
Cuadro VI.1	Principales obligaciones contenidas en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	145
Cuadro VII.1	Principales obligaciones contenidas en los artículos 10, 11 y 12 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	154
Cuadro VII.2	Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en que se hace referencia a grupos concretos de países .....	159

Cuadro VII.3	Categorías de países que son objeto de consideración especial en los marcos de las Naciones Unidas .....	161
Cuadro VIII.1	Principales obligaciones contenidas en los artículos 13 a 18 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	168
Cuadro IX.1	Principales obligaciones contenidas en los artículos 19 a 26 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas .....	178

## Recuadros

Recuadro I.1	Los orígenes del término “público” en el proceso del Acuerdo de Escazú .....	12
Recuadro I.2	Elección de los representantes del público .....	13
Recuadro I.3	Aspectos fundamentales del Acuerdo de Escazú.....	15
Recuadro I.4	Declaraciones de expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas sobre el Acuerdo de Escazú.....	27
Recuadro II.1	Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas .....	54
Recuadro II.2	Artículos en que se hace referencia al principio pro persona en los tratados internacionales de derechos humanos .....	65
Recuadro III.1	Marco de seis etapas para diseñar los registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) .....	98
Recuadro III.2	La contribución de las revisiones por pares a la democracia ambiental: las evaluaciones de desempeño ambiental .....	102
Recuadro IV.1	“Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública” del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas .....	109
Recuadro IV.2	Importancia del Acuerdo de Escazú para los pueblos indígenas .....	123
Recuadro V.1	La inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba como ejemplos no exhaustivos de medidas que facilitan la producción de la prueba del daño ambiental.....	136
Recuadro VI.1	¿Quiénes son los defensores de los derechos humanos? .....	147
Recuadro VI.2	Ejemplos de actos cometidos contra los defensores de los derechos humanos .....	151
Recuadro IX.1	Forma del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación .....	185
Recuadro IX.2	Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en que se prohíben de forma expresa todas las reservas.....	187

## Diagramas

Diagrama I.1	El camino hacia Escazú.....	10
Diagrama I.2	Estructura del Acuerdo de Escazú .....	16
Diagrama I.3	Arquitectura y mecanismos institucionales del Acuerdo de Escazú.....	19
Diagrama I.4	Cronología del Acuerdo de Escazú .....	20
Diagrama I.5	Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas directamente relacionadas con el Acuerdo de Escaz .....	28
Diagrama III.1	Respuesta a las solicitudes de información ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú.....	88
Diagrama IV.1	Proceso de tres etapas de participación pública en la toma de decisiones ambientales.....	106
Diagrama VI.1	Estructura del artículo 9 del Acuerdo de Escazú.....	144
Diagrama IX.1	Procedimiento que se establece en el artículo 19 .....	181



## Acerca de la guía

### ¿Qué se ofrece en la guía y a quién está dirigida?

La presente guía se ha elaborado para contribuir a la implementación 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). Tiene por objeto dar a conocer el Acuerdo y proporcionar orientación, información y diferentes opciones sobre cómo implementarlo, para ayudar a los Estados Parte y a otros interesados a comprender y cumplir plenamente las disposiciones que se establecen en él. La guía también se elaboró con el propósito de que fuera un documento de apoyo para los Estados que estén considerando ser Parte en el Acuerdo, así como una herramienta para que el público en general lo conozca mejor.

Si bien el contenido de la presente guía no es preceptivo ni proporciona una interpretación jurídica definitiva de las disposiciones del Acuerdo, la idea es que constituya una referencia fácil de utilizar que los representantes gubernamentales, los legisladores, los responsables de formular las políticas, los funcionarios públicos, los académicos, los abogados y los profesionales puedan emplear al estudiar, aplicar y poner en práctica el Acuerdo.

Al ofrecer esta orientación, en la guía no se prejuzga la voluntad ni la intención de los Estados ni de los órganos que se establecen en el Acuerdo, y tampoco se sustituye ni reemplaza el texto de este. Por lo tanto, cuando se vaya a evaluar el alcance y las implicaciones de cada disposición, siempre es importante remitirse al texto efectivo de este.

En la guía se mencionan algunos casos relacionados con la legislación, las políticas o las prácticas nacionales de los Estados. Esa mención se hace a modo de ejemplo a los efectos de acompañar la explicación de las disposiciones e ilustrar cómo se pueden haber abordado algunas cuestiones. Sin embargo, esos casos de ningún modo deben considerarse exclusivos o exhaustivos.

También hay que señalar que en la guía no se explican en detalle las disposiciones que se refieren a cuestiones que aún se deben discutir y acordar en la Conferencia de las Partes. La guía constituye un documento en desarrollo. En ese sentido, se agradecen sugerencias y comentarios que permitan mejorar su aplicación práctica y la experiencia del usuario.

### ¿Cómo se redactó la guía?

La guía fue redactada por un grupo de expertos en derecho internacional y ambiental, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su calidad de Secretaría del Acuerdo de Escazú. Para llevar a cabo el análisis, los redactores se basaron sobre todo en los textos auténticos, en el sentido corriente que ha de atribuirse a los términos en el contexto de estos, y en el objeto y el fin del Acuerdo, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Se examinaron con detenimiento los informes de las reuniones, las versiones anteriores del documento de negociación, y el espíritu y la intención convenidos que subyacen a las disposiciones<sup>1</sup>. También se consideró debidamente el lenguaje utilizado en ambos textos auténticos, a saber, el español y el inglés. En la base documental también se incluyeron los avances que ha habido en la materia a escala nacional y regional en América Latina y el Caribe<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Los antecedentes legislativos del Acuerdo se pueden consultar en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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” [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

<sup>2</sup> Los avances nacionales y regionales relacionados con el Acuerdo de Escazú se pueden consultar en Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

Además, se seleccionó un conjunto más amplio de expertos en función de su especialidad, y se les pidió que examinaran la guía e hicieran comentarios sobre ella. A continuación, el documento se puso a disposición en línea para que pudiera ser consultado, y se recibieron comentarios de gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector académico y otras partes interesadas. Se tuvieron en cuenta todos los comentarios recibidos.

## ¿Cómo está estructurada la guía?

En la guía se ofrece una sinopsis general del Acuerdo y un análisis detallado de cada una de las disposiciones, artículo por artículo, junto con orientaciones para su implementación.

En el primer capítulo se hace una breve reseña del proceso, se brinda una descripción general del Acuerdo, se hacen algunas consideraciones generales sobre cómo leerlo y se mencionan los temas transversales. Los capítulos subsiguientes se estructuran sobre la base de agrupaciones de artículos. La estructura de la guía se indica a continuación:

### CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

- Antecedentes del proceso
- Sinopsis del Acuerdo
- Cómo leer el Acuerdo
- Temas transversales

### CAPÍTULO II: PARTE GENERAL

- Preámbulo
- Artículos 1 a 4

### CAPÍTULO III: ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

- Artículos 5 y 6

### CAPÍTULO IV: PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

- Artículo 7

### CAPÍTULO V: ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES

- Artículo 8

### CAPÍTULO VI: DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS AMBIENTALES

- Artículo 9

### CAPÍTULO VII: FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES Y COOPERACIÓN

- Artículos 10 a 12

### CAPÍTULO VIII: DISPOSICIONES INSTITUCIONALES

- Artículos 13 a 18

### CAPÍTULO IX: DISPOSICIONES FINALES Y ANEXO 1

- Artículos 19 a 26
- Anexo 1

## I. Introducción

### A. Antecedentes del proceso

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) se adoptó el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica, con el apoyo de la CEPAL en su calidad de Secretaría y la importante participación del público. El Acuerdo entró en vigor el 22 de abril de 2021.

Este acuerdo regional vinculante celebrado entre los países de América Latina y el Caribe es el resultado de un proceso abierto, transparente y participativo que se inició en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, con 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<sup>3</sup>. En esa declaración, que se emitió 20 años después de la Cumbre de la Tierra, los Gobiernos de Chile, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay subrayaron que, como se reconocía en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales era con la participación de todos los ciudadanos interesados. Afirmaron que los derechos de acceso en asuntos ambientales eran esenciales y reconocieron que, a pesar de los esfuerzos y avances, seguía habiendo retos y deficiencias en materia de aplicación que dificultaban el pleno ejercicio de los derechos de acceso. Por este motivo, acordaron poner en marcha un proceso en que se explorara la viabilidad de contar con un instrumento regional abierto a todos los países de la región y con la participación significativa del público.

A los efectos de avanzar hacia la creación de ese instrumento, los países acordaron elaborar e implementar un Plan de Acción 2012-2014, con el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica. Se solicitó a la CEPAL que, como insumo para ese plan, llevara a cabo un estudio sobre la situación, las mejores prácticas y las necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Ese estudio se presentó en 2013 y se actualizó en 2018, y durante la fase de negociación sirvió como base del documento preliminar correspondiente al instrumento regional y del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe (que actualmente funciona como el centro de intercambio de información sobre los derechos de acceso que se crea en el Acuerdo). Por lo tanto, la CEPAL ha desempeñado un papel fundamental al hacer un balance y proporcionar análisis y conocimientos a los países y al público con el objeto de contribuir al proceso.

En 2018, 24 países habían refrendado la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y adoptaron el Acuerdo de Escazú. Ese proceso constaba de dos fases bien definidas: una fase preparatoria y una fase de negociación (véase el diagrama I.1).

#### 1. Fase preparatoria

Durante el período comprendido entre 2012 y 2014 se llevaron a cabo cuatro reuniones 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 (véase el cuadro I.1).

---

<sup>3</sup> A/CONF.216/13.

Diagrama I.1  
El camino hacia Escazú



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro I.1  
Fase preparatoria

Reuniones de los puntos focales	Documentos aprobados
Primera reunión (Santiago, 2012)	Hoja de ruta
Segunda reunión (Guadalajara, México, abril de 2013)	Plan de acción para 2014
Tercera reunión (Lima, octubre de 2013)	Visión de Lima Líneas de acción prioritarias para 2014
Cuarta reunión (Santiago, noviembre de 2014)	Contenidos de San José Decisión de Santiago Inicio de la fase de negociación

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En esas reuniones, los países aprobaron los siguientes seis documentos fundacionales:

a) Hoja de ruta (2012)

Con la hoja de ruta se puso en marcha un proceso destinado a reforzar el diálogo y la cooperación regional, y a elaborar un instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. En ese documento se definieron los principios y objetivos principales del instrumento.

b) Plan de acción hasta 2014 (2013)

En el plan de acción se establecieron las tareas que se debían llevar a cabo hasta 2014 para poner en práctica 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. El documento contenía tareas específicas, objetivos, acciones que se debían realizar, recursos y resultados esperados. En él se definió cómo se coordinaría el proceso, en particular se crearon grupos de trabajo, y se determinaron las modalidades de participación del público interesado.

c) Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental (2013)

En la Visión de Lima se destacó la importancia y los beneficios de los derechos de acceso, y se establecieron los valores y principios del futuro instrumento regional.

d) Líneas de acción prioritarias para 2014 (2014)

En las líneas de acción prioritarias se establecieron siete prioridades que debían orientar la labor del grupo de trabajo sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación hacia 2014. Entre esas prioridades se encontraban identificar las mejores prácticas, organizar actividades regionales y nacionales de capacitación, y elaborar materiales educativos y recursos de capacitación, entre otras.

e) Contenidos de San José (2014)

Los Contenidos de San José eran un índice anotado de temas que se debían considerar en la negociación del instrumento regional sobre los derechos de acceso en asuntos ambientales.

f) Decisión de Santiago (2014)

En la Decisión de Santiago se dio inicio formal a las negociaciones sobre el instrumento regional, se creó un Comité de Negociación y se solicitó que se elaborara un documento preliminar sobre el instrumento regional.

Para llevar adelante la fase preparatoria, los países signatarios de la Declaración designaron a Chile, México y la República Dominicana para integrar la Mesa Directiva, órgano que brindó apoyo para que se ejecutara el plan de acción, realizó consultas y convocó reuniones intergubernamentales para hacer que el proceso avanzara.

Además, durante este período se crearon dos grupos de trabajo para avanzar en las discusiones: el grupo de trabajo sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación (Grupo I), dirigido por Colombia y Jamaica, y el grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional (Grupo II), dirigido por el Brasil y Costa Rica. Estos grupos se reunieron en 14 ocasiones y su mandato concluyó en noviembre de 2014.

El público participó de manera significativa en el proceso. En la fase preparatoria se sentaron las bases para fortalecer su participación (véase el recuadro I.1)

## Recuadro I.1

**Los orígenes del término “público” en el proceso del Acuerdo de Escazú**

En el proceso que culminó en el Acuerdo de Escazú, el término “público” apareció por primera vez en el plan de acción hasta 2014 para la implementación 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 y su hoja de ruta, que se aprobaron en Guadalajara, México, el 17 de abril de 2013.

Durante las fases de preparación y negociación se estableció que el público era cualquier organización comunitaria o persona física o jurídica. Esta definición pretendía ser amplia e inclusiva para garantizar la mayor participación posible de las diferentes partes interesadas a lo largo del proceso.

En el marco del plan de acción hasta 2014 también se creó un mecanismo público regional cuyos objetivos eran mantener informados a todos los interesados en el proceso y permitir su vinculación, coordinar la participación del público en las reuniones internacionales y contribuir a la transparencia del proceso. El mecanismo también tenía por objeto complementar las acciones de participación llevadas a cabo a nivel nacional.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**2. Fase de negociación**

Después de la Decisión de Santiago, que se adoptó en noviembre de 2014, los países signatarios de la Declaración iniciaron formalmente la negociación del acuerdo regional con el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica. Con ese fin se creó un Comité de Negociación que contó con una significativa participación del público. También se constituyó la Mesa Directiva, integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes, y por la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago. Se eligieron seis representantes del público (dos representantes y cuatro alternos) para sostener el diálogo con la Mesa Directiva (véase el recuadro I.2).

El proceso de negociación se caracterizó por su transparencia, apertura y carácter participativo.

Se creó un mecanismo público regional para mantener informadas a todas las partes interesadas en el proceso y facilitar su vinculación, coordinar la participación del público en las reuniones internacionales y contribuir a la transparencia del proceso. El mecanismo también sirvió para complementar las acciones de participación que se llevaron a cabo a nivel nacional. Todas las reuniones de negociación se transmitieron en directo por Internet y contaron con la participación significativa del público. Esa participación tuvo lugar de acuerdo con las modalidades que se habían establecido y solo estuvo limitada por el aforo de los lugares donde se realizaron las reuniones y por el requisito de inscribirse previamente. Además, cualquier persona u órgano podía pedir la palabra y enviar comentarios por escrito antes, durante y después de la reunión, los cuales se subirían al sitio web de la conferencia y distribuirían entre los participantes<sup>4</sup>. A las reuniones del Comité de Negociación asistieron integrantes de organizaciones de la sociedad civil, del mundo académico, del sector privado, de organizaciones regionales y subregionales, de pueblos indígenas, de grupos juveniles y comunitarios, y de otras organizaciones pertinentes de toda la región.

<sup>4</sup> En las modalidades de participación del público se preveían tres niveles de participación:

- i) Nivel presencial: el público podía asistir a las reuniones y acceder a la documentación oficial de estas. Además, las reuniones se podían seguir por Internet.
- ii) Nivel informativo: el público tenía derecho a compartir información y a presentar propuestas por escrito a los delegados de los gobiernos, los expertos o los representantes de organismos internacionales sobre los temas específicos que se estuvieran tratando, en reuniones informales o en eventos paralelos cuando fuera factible.
- iii) Nivel participativo: el público tenía derecho a pedir la palabra. El presidente daría la palabra en el orden en que hubiera sido solicitada, independientemente de que se tratara de un delegado de un gobierno, un representante de un organismo internacional o un integrante del público (una persona natural o jurídica, o una organización comunitaria), procurando escuchar a todos y velando por la eficacia de la reunión.

Recuadro I.2  
**Elección de los representantes del público**

En la Decisión de Santiago se invitó al público a designar, en un plazo no superior a dos meses desde su adopción, a dos representantes para sostener un diálogo continuo con la Mesa Directiva.

Los representantes del público se seleccionaron mediante un proceso de elección que se llevó a cabo por medio del Mecanismo Público Regional con el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica. Las modalidades de elección y el mandato fueron objeto de una consulta en el seno del Mecanismo Público Regional. Se aceptaron las candidaturas y, a principios de 2015, se celebró una elección virtual en la que participaron quienes estaban inscritos en el Mecanismo.

Como resultado del proceso se designaron los dos candidatos que recibieron el mayor número de votos (uno de América Latina y otro del Caribe). Además, los cuatro candidatos siguientes según el número de votos recibidos se designaron como alternos. En consecuencia, el número total de representantes ascendió a seis.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los países también solicitaron a la CEPAL que redactara un documento preliminar sobre el instrumento regional para iniciar las conversaciones. A la hora de redactar ese documento se consideraron 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, así como los desafíos y necesidades de la región.

Además, se tuvieron en cuenta los acuerdos internacionales y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente pertinentes, como la Convención de Aarhus de la Comisión Económica para Europa. También se consideraron los aportes y comentarios del grupo de expertos que la CEPAL creó con este fin, además de las contribuciones enviadas por los países signatarios y el público, tal como se acordó en la Decisión de Santiago. Cada disposición del documento preliminar iba acompañada de referencias a leyes y políticas nacionales, o a acuerdos internacionales y regionales, cuando correspondía, de modo de ilustrar cómo se habían recogido los temas en el derecho nacional, regional e internacional. Este corpus jurídico sirvió de base del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe<sup>5</sup>.

Sobre la base del documento preliminar, la Mesa Directiva compiló un texto de negociación en el que se incluyeron las propuestas de texto de los países. Después de cada reunión del Comité de Negociación, los avances de la negociación recogieron en las nuevas versiones del texto compilado (ocho en total).

El Comité de Negociación aprobó su propia organización y su plan de trabajo en 2015, y las modalidades de participación del público en 2016.

El Comité estaba integrado por los siguientes países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago, y Uruguay.

<sup>5</sup> Véase Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

El Comité de Negociación celebró en total nueve reuniones presenciales y seis virtuales entre sesiones. Las reuniones presenciales tuvieron lugar en las siguientes fechas y lugares:

- Primera reunión: del 5 al 7 de mayo de 2015 (CEPAL, Santiago, Chile)
- Segunda reunión: del 27 al 29 de octubre de 2015 (Ciudad de Panamá, Panamá)
- Tercera reunión: del 5 al 8 de abril de 2016 (Montevideo, Uruguay)
- Cuarta reunión: del 9 al 12 de agosto de 2016 (Santo Domingo, República Dominicana)
- Quinta reunión: del 21 al 25 de noviembre de 2016 (CEPAL, Santiago, Chile)
- Sexta reunión: del 20 al 24 de marzo de 2017 (Brasilia, Brasil)
- Séptima reunión: del 31 de julio al 4 de agosto de 2017 (Buenos Aires, Argentina)
- Octava reunión: del 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2017 (CEPAL, Santiago, Chile)
- Novena reunión: del 28 de febrero al 4 de marzo de 2018 (Escazú, Costa Rica)

En el Acta Final de la Novena Reunión del Comité de Negociación se adoptó formalmente el Acuerdo de Escazú y se brindaron lineamientos para el período comprendido entre la fecha en que el Acuerdo se abriría a la firma y la celebración de la primera Conferencia de las Partes. En el Acta Final, los países solicitaron a la Mesa Directiva que continuara liderando y conduciendo los trabajos necesarios con los países signatarios, la participación significativa del público y el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica. Además, se decidió aplicar *mutatis mutandis* las modalidades de participación del público hasta la primera Conferencia de las Partes e invitar a todos los Estados de América Latina y el Caribe a firmar el Acuerdo y a ratificarlo, aceptarlo, aprobarlo o adherirse a él, según el caso, lo antes posible.

El texto del Acuerdo se negoció por consenso, utilizando modalidades de trabajo flexibles entre las que había reuniones virtuales y ad hoc, seminarios web, sesiones y reuniones informativas, grupos informales, propuestas de los países facilitadores y la participación de expertos internacionales para proporcionar asesoramiento y asistencia técnica.

Paralelamente a las fases de preparación y negociación, se realizaron actividades nacionales y de fortalecimiento de las capacidades en los diferentes países, con el apoyo de la CEPAL, la sociedad civil y socios como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión Económica para Europa (CEPE), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre otros. Esto fue importante sobre todo en lo que respecta a los países que aún no integraban el Comité de Negociación, ya que contribuyó a que el proceso se conociera y se comprendiera mejor, y facilitó la participación de otros países.

## B. Sinopsis del Acuerdo: Escazú en pocas palabras

### 1. Escazú y usted: conceptos básicos

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado que los países de América Latina y el Caribe han celebrado en materia ambiental, el único derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y el único en el mundo que contiene disposiciones específicas destinadas a proteger a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

El Acuerdo tiene como finalidad garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, para contribuir 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 (artículo 1).

El Acuerdo se basa en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el que se 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”.

Dado que es un tratado, el Acuerdo de Escazú se rige por el derecho internacional y en él se establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados Parte. Ha sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, está abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe, estando sujeto a la ratificación, aceptación o aprobación de los Estados que lo han firmado, y abierto a la adhesión del resto de los países de la región.

El proceso que culminó en el Acuerdo de Escazú ilustra cómo los países de América Latina y el Caribe pueden aunar esfuerzos para afrontar retos comunes y fortalecer la gobernanza ambiental con desarrollo social y económico, sobre la base del diálogo, la cooperación y el fortalecimiento de las capacidades. Es un magnífico ejemplo de multilateralismo para el desarrollo sostenible y ofrece una herramienta inestimable para mejorar las políticas y la toma de decisiones de los países de la región en asuntos ambientales.

El Acuerdo tiene muchos beneficiarios. El principal titular de derechos es el público, que se define en el Acuerdo como 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 un Estado Parte. También se presta especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, que corren más riesgo de sufrir daños ambientales o tienen más dificultades para ejercer sus derechos.

Sin embargo, los beneficios del Acuerdo van más allá de garantizar que las personas puedan ejercer sus derechos (véase el recuadro I.3). Los titulares de obligaciones, ya sean órganos estatales, autoridades públicas o entidades privadas (cuando corresponda), tienen una norma clara que cumplir. Además, los Estados y las partes interesadas podrán crear capacidades nacionales o fortalecer las que ya tienen, y recibir asistencia y apoyo para cumplir las obligaciones previstas en el tratado. El Acuerdo también fomenta la armonización de las leyes y prácticas, con lo que iguala las condiciones, y permite abordar algunos de los principales retos de la región, como el cambio climático y la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

#### Recuadro I.3

##### Aspectos fundamentales del Acuerdo de Escazú

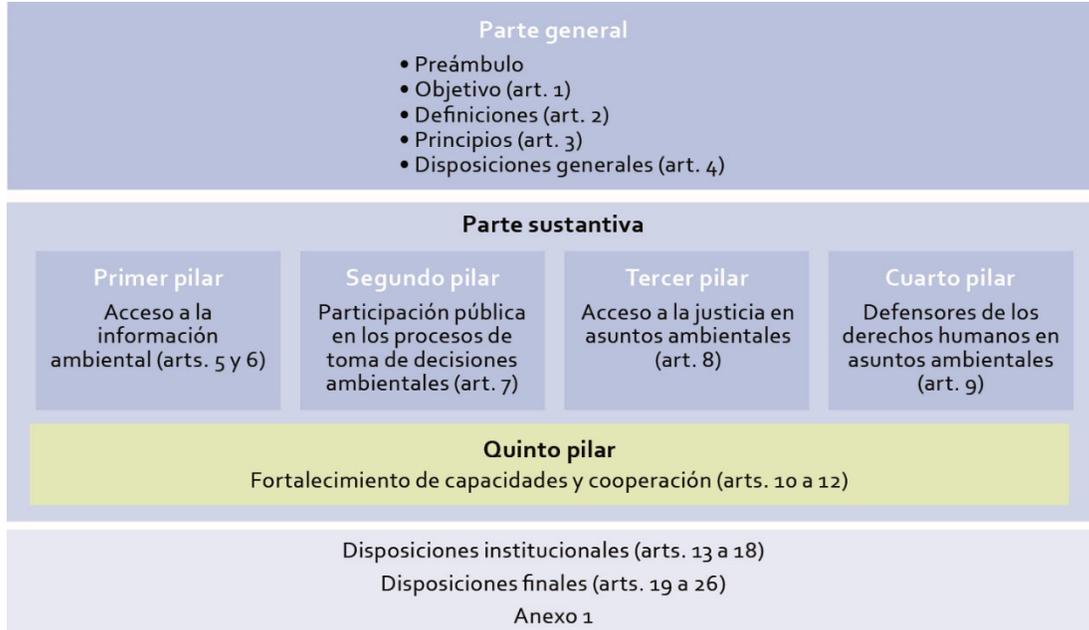
- Es el primer tratado regional de América Latina y el Caribe sobre el medio ambiente.
- Tiene por objeto salvaguardar el derecho de las generaciones presentes y futuras a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, a través de derechos procedimentales.
- Pone en práctica el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Vincula los derechos humanos y el medio ambiente.
- Es el primer tratado que contiene disposiciones específicas sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Es una expresión tangible del objetivo último de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: no dejar a nadie atrás.
- Refleja las prioridades de la región y tiene por objeto superar las principales barreras que obstaculizan la aplicación de los derechos de acceso.
- Está basado en la interconexión de los derechos de acceso.
- En él se establecen obligaciones nacionales con cooperación y apoyo regionales, lo que da lugar a una norma común para todos.
- Se da una importancia central al fortalecimiento de las capacidades y a la cooperación para contribuir a que el tratado se aplique.
- Es un ejemplo de multilateralismo para el desarrollo sostenible y de inclusión del público en las negociaciones internacionales.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 2. Visión de conjunto del Acuerdo de Escazú: estructura general

El Acuerdo Regional contiene un preámbulo, 26 artículos y un anexo (véase el diagrama I.2).

Diagrama I.2  
Estructura del Acuerdo de Escazú



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Puede desglosarse en cuatro partes fundamentales:

- Parte general:** preámbulo, objetivo, definiciones, principios y disposiciones generales.
- Parte sustantiva:** cuatro pilares sustantivos (acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, acceso a la justicia en asuntos ambientales y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales) y un pilar transversal (fortalecimiento de capacidades y cooperación).
- Disposiciones institucionales**
- Disposiciones finales y anexo 1**

### a) Parte general

#### i) Preámbulo

En el preámbulo se exponen las aspiraciones y consideraciones generales del Acuerdo de Escazú: se recuerdan los orígenes del Acuerdo (el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y 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), y algunos documentos e instrumentos internacionales esenciales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, El futuro que queremos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, entre otros. También se hace hincapié en algunos valores y conceptos fundamentales, como el hecho de que los derechos de acceso están relacionados entre sí, el importante papel que desempeñan el público y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y la decisión de alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso.

## **ii) Objetivo**

En el artículo 1 se establece el objetivo del Acuerdo: garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, para contribuir 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.

## **iii) Definiciones**

En las definiciones que se brindan en el artículo 2 se determina el alcance que las Partes le dan a los términos y expresiones que se utilizan en todo el Acuerdo de Escazú, así como lo que entienden por cada uno de ellos. En el Acuerdo se definen cinco términos o expresiones: derechos de acceso, autoridad competente (solo a los efectos de los artículos 5 y 6), información ambiental, público, y personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

## **iv) Principios**

El artículo 3 se refiere a los 14 principios que guiarán a las Partes en la aplicación del Acuerdo. Estos son: igualdad, no discriminación, transparencia, rendición de cuentas, no regresión, progresividad, buena fe, principio preventivo, principio precautorio, equidad intergeneracional, máxima publicidad, soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales, igualdad soberana de los Estados, y principio *pro persona*.

## **v) Disposiciones generales (artículo 4)**

En las disposiciones generales del artículo 4 se establecen ciertas obligaciones que se aplican al tratado en general. Entre ellas se encuentra la obligación de garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y cualquier otro derecho humano universalmente reconocido relacionado con el Acuerdo, así como la de velar por el libre ejercicio de los derechos reconocidos en el Acuerdo. Además, cada Parte deberá 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. También se establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de las disposiciones del Acuerdo y el reconocimiento de que en este se establecen las obligaciones mínimas y no las máximas: ninguna disposición del Acuerdo impedirá a las Partes conceder derechos de acceso más amplios. Además, se señala que cada Parte deberá avanzar en la adopción de la interpretación que sea más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso.

## **b) Parte sustantiva: los cinco pilares fundamentales**

El Acuerdo de Escazú se basa en cinco pilares fundamentales que constituyen la esencia del texto y se exponen en los artículos 5 a 12. Todos los pilares están interconectados y dependen los unos de los otros para que se alcance el objetivo del Acuerdo.

### **i) Acceso a la información ambiental**

En los artículos 5 y 6 se prevén medidas de transparencia activa y pasiva. Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que esté en poder de la Parte, o bajo su control o custodia, sin necesidad de mencionar ningún interés especial ni de justificar los motivos de la solicitud; además, el público tendrá derecho a impugnar y recurrir la no entrega de la información. Las autoridades competentes deberán responder a las solicitudes con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de estas, o en un plazo menor si así estuviera previsto en la legislación nacional. La información deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no haya que reproducirla o enviarla, en cuyo caso los costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y el pago podrá exceptuarse si se considera que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad. Además, cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que la información ambiental relevante se genere, recopile, ponga a disposición del público y difunda de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. Además, las Partes tomarán medidas para establecer sistemas

de información ambiental y un registro de emisiones y transferencia de contaminantes, y alentarán la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental, entre otras. Cada Parte establecerá o designará mecanismos de revisión independientes.

## **ii) Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**

En cuanto a la participación pública en la toma de decisiones ambientales, de acuerdo con el artículo 7 el público dispondrá de mecanismos para participar en el proceso de emisión de autorizaciones o permisos (y revisiones) de proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo en el medio ambiente. Se promoverá la participación pública en otros procesos de toma de decisiones (como planes, políticas, estrategias, normas y reglamentos). La participación tendrá lugar desde las etapas iniciales, de modo que se puedan tener debidamente en cuenta las observaciones del público. Asimismo, cada Parte deberá proporcionar al público la información necesaria de forma clara, oportuna y comprensible, y estipular plazos razonables. Además, las autoridades públicas realizarán esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverán acciones específicas para facilitar la participación de personas y grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Además, en el artículo se contempla el fomento de la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental.

## **iii) Acceso a la justicia en asuntos ambientales**

En lo que respecta al acceso a la justicia en asuntos ambientales, tema que se trata en el artículo 8, se establece que cada Parte deberá garantizar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental y con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, así como cualquier otra decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con este. Considerando sus circunstancias, cada Parte contará con lo siguiente: órganos competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional, y mecanismos que faciliten la producción de pruebas y la reparación. En el artículo también se prevé el uso de mecanismos alternativos de solución de controversias.

## **iv) Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales**

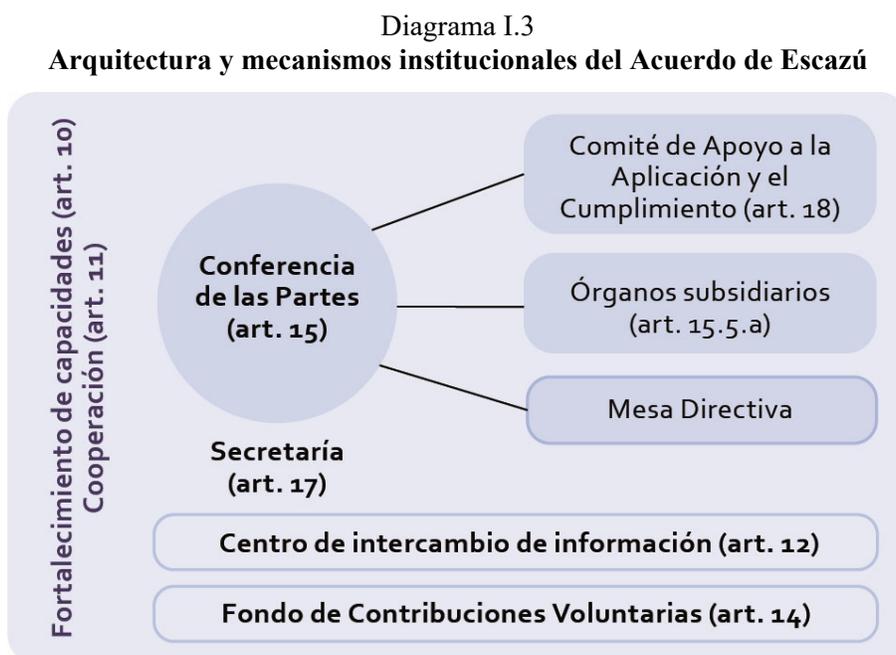
Como se ha indicado anteriormente, el Acuerdo de Escazú es único en cuanto a que protege de forma específica a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. En el artículo 9 se prevé un enfoque preventivo y otro reactivo para proteger a estos grupos de personas. Es así que cada Parte deberá 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. 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. Además, 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 que se contemplan en el Acuerdo. Se destaca la necesidad de proteger y salvaguardar a estos defensores dada la dramática situación a la que se enfrentan en la región y el papel fundamental que desempeñan en cuanto a la protección del medio ambiente.

### v) Fortalecimiento de capacidades y cooperación

Los artículos 10 a 12 pueden considerarse un pilar transversal que subyace a los otros cuatro pilares. En ellos se establecen disposiciones concretas sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, con arreglo a las prioridades y necesidades de cada Parte, por ejemplo, se dispone que se debe formar y capacitar a las autoridades y los funcionarios públicos, diseñar programas de creación de capacidades, proporcionar equipamiento y recursos adecuados, y promover la educación y la sensibilización del público. También se crea un centro de intercambio de información gestionado por la CEPAL (Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe).

### c) Disposiciones institucionales

En el Acuerdo de Escazú se prevé el establecimiento de una arquitectura institucional y de apoyo (véase el diagrama I.3).



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En esta parte del Acuerdo se establece una Conferencia de las Partes (artículo 15), se designa a la CEPAL como Secretaría (artículo 17) y se crea un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (artículo 18). En el artículo 14 se crea un Fondo de Contribuciones Voluntarias para apoyar el financiamiento de la implementación del Acuerdo.

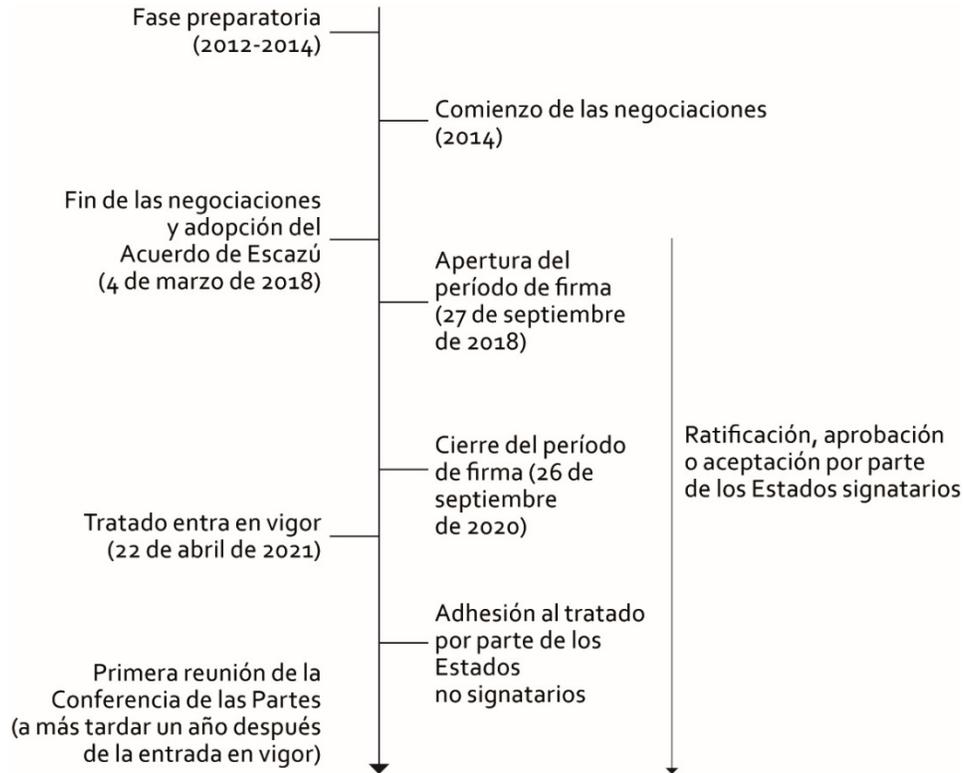
### d) Disposiciones finales y anexo 1

Las disposiciones finales contienen las formalidades que rigen el tratado en sí mismo, por ejemplo, las disposiciones sobre la firma, la ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión, la entrada en vigor y el Depositario, que es el Secretario General de las Naciones Unidas.

En el Anexo 1 se enumeran los países de América Latina y el Caribe a los que está abierto el Acuerdo.

En el diagrama I.4 se proporciona una cronología del Acuerdo.

Diagrama I.4  
Cronología del Acuerdo de Escazú



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## C. Cómo leer el Acuerdo

### 1. Enfoque holístico

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. Sus disposiciones no funcionan como silos o compartimentos estancos, sino que se comunican entre sí y, por tanto, no deben considerarse de forma aislada. Por ello, es importante examinar el Acuerdo en su conjunto y considerar las conexiones e interconexiones que hay entre las disposiciones. Por ejemplo, las disposiciones sobre la participación pública deben leerse, entre otras, junto con las que se refieren al acceso a la información, que orientan el suministro de información en el marco de los procesos de participación pública, y junto con las que atañen al acceso a la justicia, que se aplican en los casos en que se impugna una decisión, acción u omisión relacionada con la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Además, al leer las disposiciones hay que tener en cuenta el objetivo del Acuerdo (artículo 1), así como las definiciones (artículo 2) y los principios (artículo 3). Las disposiciones generales (artículo 4) también se aplican al resto del tratado. Por consiguiente, en los artículos 1 a 4 se prepara el terreno para el resto del Acuerdo, porque en ellos se fijan los objetivos generales, se definen los términos y se establece el tono y los requisitos generales. Además, los artículos sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación contribuyen en gran medida al cumplimiento de las obligaciones relativas al acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

## 2. Naturaleza de las obligaciones y uso de la terminología

Las obligaciones que se establecen en el Acuerdo de Escazú son jurídicamente vinculantes para las Partes, de conformidad con el principio fundamental del derecho de los tratados internacionales *pacta sunt servanda* (los acuerdos deben cumplirse), que se codificó en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Como ocurre en todos los tratados, los Estados que se hacen Parte en el Acuerdo asumen el compromiso de respetar los derechos y obligaciones que se consagran en él. Por lo tanto, los Estados se comprometen a adaptarse a las disposiciones del tratado y a actuar lealmente de conformidad con ellas, ya sea aplicándolas de forma directa o adoptando medidas nacionales destinadas a implementar o desarrollar el Acuerdo, si fuera necesario.

Sin embargo, la naturaleza de las obligaciones varía de una disposición a otra, según el lenguaje y los términos que se utilizan. Las disposiciones del Acuerdo de Escazú se acordaron mediante un consenso cuidadosamente diseñado, y antes de adoptar el texto este fue revisado por un grupo de expertos jurídicos designados por el Comité de Negociación<sup>6</sup>. Mientras que algunas obligaciones están expresadas en un lenguaje más específico, imperativo y obligatorio, otras están redactadas con considerable flexibilidad y dan lugar a formas alternativas de proceder por las que los Estados pueden optar.

Por ejemplo, el verbo *deber* conjugado en futuro (*deberá/deberán*) y los demás verbos conjugados en ese tiempo se emplean para describir obligaciones en las que hay una intención preceptiva en que se impone una obligación firme a los titulares de estas. Por lo general, el uso de los verbos conjugados en futuro crea una obligación de actuar para el destinatario. El verbo *deber* conjugado en presente (*debe*) implica la obligación de considerar el consejo o la recomendación de emprender una acción, y supone un imperativo más fuerte que el verbo *poder* conjugado en futuro (*podrá/podrán*). Este último, a su vez, normalmente implica una acción discrecional y, aunque no crea ninguna obligación formal para el destinatario, proporciona a los Estados Parte orientaciones y recomendaciones que inciden en su conducta por medio de la persuasión y el convencimiento<sup>7</sup>.

En muchas de las disposiciones del Acuerdo de Escazú también se incorporan enumeraciones, que en su mayoría son de carácter indicativo y no exhaustivo (por ejemplo, el contenido de los sistemas de información ambiental que se menciona en el apartado 3 del artículo 6 o los informes sobre el estado del medio ambiente que se señalan en el apartado 7 del artículo 6). Las expresiones *que podrá/podrán incluir* o *entre otros/otras* indican que los elementos que se mencionan son meros ejemplos de los que se podrían incluir. Por otra parte, en algunas de las enumeraciones se establece un nivel mínimo, por ejemplo, en las que se relacionan con el suministro de información en los procesos de participación pública (apartados 6 y 17 del artículo 7).

Otras expresiones que aparecen una y otra vez en el Acuerdo de Escazú son calificativas, por ejemplo, *cuando/según proceda*, *cuando/según corresponda*, *que corresponda/correspondan*, *cuando sea necesario*, *en la medida de lo posible*, y su objeto es que las Partes puedan adaptar las obligaciones caso por caso y que haya flexibilidad a la hora de aplicar las obligaciones según cada sistema y contexto nacional. No obstante, cabe señalar que estos calificativos no conceden una discrecionalidad absoluta a los Estados, y que el cumplimiento puede medirse en función de elementos o criterios objetivos.

---

<sup>6</sup> El grupo de expertos jurídicos fue presidido por Marcelo Cousillas, representante del Uruguay, y contó con el respaldo de Santiago Villalpando, exjefe de la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas, y Concepción Escobar Hernández, Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) de España y miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas. La CEPAL actuó como Secretaría Técnica. Todas las reuniones del grupo estaban abiertas a los delegados de los países y al público.

<sup>7</sup> Téngase en cuenta que *podrá* se usa de forma diferente en algunas disposiciones del Acuerdo. Por ejemplo, en el párrafo 6 del artículo 5, *podrá* no se emplea para brindar una recomendación, sino para indicar que se da permiso para aplicar una excepción que permite denegar el acceso a la información ambiental. Véase el capítulo III para obtener información adicional.

### 3. Titulares de derechos y titulares de obligaciones

Dado que el Acuerdo de Escazú es un tratado sobre el medio ambiente en que se adopta un enfoque basado en los derechos humanos, en él se establece con claridad quiénes son los titulares de derechos y los titulares de obligaciones. Por un lado, los titulares de derechos son las personas y los grupos a los que se les reconoce un derecho o conjunto de derechos específicos, y que están facultados para reclamarlos y pedir cuentas a los titulares de obligaciones. Estos últimos son los actores que tienen una obligación o responsabilidad particular de conformidad con el Acuerdo. Los titulares de obligaciones normalmente son actores estatales, pero, dependiendo del sistema nacional, puede haber actores no estatales que sean llamados a cumplir una obligación específica de conformidad con la legislación nacional.

En el marco del Acuerdo de Escazú se pueden identificar varios titulares de derechos y de obligaciones (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2

#### Ejemplos de titulares de derechos y de obligaciones en el marco del Acuerdo de Escazú

Titulares de derechos
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Todas las personas (de las generaciones presentes y futuras)</li> <li>● El público<sup>a</sup></li> <li>● Las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad<sup>a</sup></li> <li>● Las personas, las asociaciones, las organizaciones o los grupos que promueven la protección del medio ambiente</li> <li>● Los solicitantes</li> <li>● El público directamente afectado</li> <li>● Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales</li> </ul>
Titulares de obligaciones
<ul style="list-style-type: none"> <li>● La Parte/las Partes</li> <li>● La autoridades competentes<sup>a</sup></li> <li>● La autoridad pública<sup>b</sup></li> <li>● Los órganos estatales competentes<sup>c</sup></li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> Según la definición que se proporciona en el artículo 2.

<sup>b</sup> Tal como se utiliza en el artículo 7.

<sup>c</sup> Tal como se utiliza en el artículo 8.

### 4. Reglas de interpretación

En los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se establecen principios y reglas relativos a la interpretación de estos que también se aplican al Acuerdo de Escazú. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 31 de la Convención, la regla general es 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”.

En las interpretaciones del Acuerdo de Escazú en particular, además del criterio de buena fe se deberá considerar principalmente el texto, el contexto, y 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.

Otro documento útil para interpretar el Acuerdo de Escazú es el Acta Final 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, reunión en que el Acuerdo se adoptó. Las decisiones emanadas de los órganos del tratado (como la Conferencia de las Partes y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento) también podrían aportar más claridad para interpretar sus disposiciones, de acuerdo con los apartados a y b del párrafo 3 del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Para confirmar el sentido del texto en su contexto y a la luz del objeto y el fin, hay que atribuir especial relevancia a los trabajos preparatorios, entre ellos, los informes de las reuniones, el 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, y las propuestas de artículos que los países hicieron durante las negociaciones.

Por último, el Acuerdo de Escazú se adoptó en inglés y en español, y ambas versiones son igualmente auténticas. De conformidad con el artículo 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se presume que los términos que se emplean en ambas versiones tienen el mismo sentido. Si surgiera alguna diferencia de sentido, debe adoptarse aquel que concilie los textos inglés y español, habida cuenta del objeto y el fin del Acuerdo.

## **5. Implementación nacional**

La implementación a nivel nacional es el núcleo de la efectividad del tratado, lo que en general deja a cada Parte la responsabilidad última de cumplir las disposiciones. Por consiguiente, cada Parte es responsable de cumplir las obligaciones y de tomar las medidas necesarias para lograr ese cumplimiento. Al implementar el tratado, las partes lo hacen efectivo en sus sistemas jurídicos nacionales.

La implementación forma parte del propio objetivo del Acuerdo de Escazú: garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso en asuntos ambientales. La implementación también se rige por los principios que se establecen en el artículo 3, como el de no regresión y el de progresividad. En el apartado 3 del artículo 4 también se obliga a cada 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. Además, en el artículo 13 se establece 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” del Acuerdo. En consecuencia, en el Acuerdo de Escazú se ofrece una amplia gama de opciones en cuanto a los tipos de medidas y enfoques que un Estado puede adoptar y los medios que puede destinar para cumplir sus obligaciones.

Las Partes pueden aplicar una serie de medidas de implementación y, siempre y cuando cumplan plenamente sus obligaciones, también gozan de un margen de discrecionalidad en cuanto a los medios que pueden utilizar. En algunos países se exige aprobar legislación nacional, por ejemplo, medidas legislativas subordinadas como las que puede adoptar el Poder Ejecutivo, entre ellas, órdenes, reglamentos, decretos o políticas. En otros países no se establece el formato específico que esas medidas deben tener y se deja que el responsable de implementar el Acuerdo decida cuáles son los medios que sería mejor utilizar. Lo más importante es la coherencia y la

compatibilidad, para que no haya discrepancias entre el Acuerdo de Escazú y la legislación nacional. Por lo tanto, las medidas de implementación merecen una cuidadosa atención y se deben evaluar caso por caso. La doctrina de la autoejecutabilidad también es pertinente para la implementación nacional. De conformidad con esta doctrina generalmente aceptada en el derecho internacional, las disposiciones autoejecutables de un tratado pueden surtir efectos jurídicos a nivel nacional sin necesidad de aplicar nuevas leyes nacionales. Si bien el carácter autoejecutable de las disposiciones de los tratados se debe determinar caso por caso, hay algunos criterios que deben considerarse en relación con el Acuerdo de Escazú. A continuación se ofrece una lista no exhaustiva de esos criterios: i) que la disposición cree derechos y obligaciones claros y exigibles, y que no sea meramente programática; ii) que los destinatarios de esos derechos y obligaciones sean personas o grupos, y iii) que la disposición pueda aplicarse sin necesidad de adoptar ninguna medida nacional que la desarrolle o complete.

En el Acuerdo de Escazú se hace referencia a la legislación nacional en varias disposiciones, y para ello se emplean diferentes expresiones, como *de acuerdo con*, *de conformidad con*, *en el marco de*, *sobre la base de*, *teniendo en cuenta* o *considerando*. Según el caso, esas expresiones tienen por objeto especificar las obligaciones o dar a las Partes la posibilidad de aplicar sus propios métodos o medios de aplicación, sin incidir en la obligación básica. Sin embargo, la flexibilidad no es ilimitada, ya que las Partes no tienen la libertad de introducir o mantener leyes que sean contrarias, menoscaben o no sean coherentes con la obligación en cuestión.

## D. Temas transversales

### 1. Fuerzas motrices

El Acuerdo de Escazú está fundado en varias fuerzas motrices. Durante la negociación, los países fueron enfáticos en cuanto a las ideas comunes que subyacían al Acuerdo, que incidieron en el espíritu y las disposiciones de este y les sirvieron de fundamento. Esas fuerzas motrices se reflejan, en mayor o menor medida, en el texto del propio Acuerdo, como la implementación plena y efectiva de los derechos que se menciona en el objetivo, o las ideas de rendición de cuentas, progresividad y no regresión que figuran entre los principios. Esas fuerzas inspiradoras también están integradas en el Acuerdo en general, por ejemplo, en el ajuste a los diferentes contextos y realidades de los países, y en la complementariedad de las disposiciones del Acuerdo de Escazú con otros compromisos internacionales.

Las siguientes son algunas de esas fuerzas motrices:

- i) **Diferentes formas de abordar problemas comunes:** la región se enfrenta a retos ambientales que atañen a todos, pero en los países se pueden adoptar diferentes enfoques y tipos de medidas para alcanzar el mismo objetivo. Aunque en los países ya hubiera sistemas avanzados antes de pasar a ser Partes, la existencia de una norma regional que se aplique a la región en su conjunto redundaría en beneficio de todos, ya que establece una igualdad de condiciones en que los derechos y las normas ambientales no son activos negociables, y se evitan o minimizan las compensaciones ambientales y los desequilibrios de poder entre los países.
- ii) **Aunque el grado de implementación difiere entre los países, todos tienen algo que ganar y algo que ofrecer:** el Acuerdo de Escazú no es solo para los países en que hay sistemas menos desarrollados o menos experiencia en la implementación de los derechos de acceso. En los países más avanzados también puede haber margen para mejorar y seguir desarrollando los derechos de acceso en asuntos ambientales. Al mismo tiempo, incluso los países menos adelantados pueden compartir experiencias y prácticas positivas con sus pares. En este sentido, el Acuerdo busca un escenario en el que todos ganen.
- iii) **Enfoque no punitivo:** el objetivo del Acuerdo de Escazú no es castigar a los países, sino fortalecer capacidades y ofrecer una plataforma de cooperación e intercambio mutuo que beneficie a todos. Por este motivo, en el Acuerdo se prevé el principio de progresividad, se establece que el Comité

de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento es no contencioso, no judicial y no punitivo, y se pone énfasis en la asistencia, el fortalecimiento de capacidades y la cooperación.

- iv) **No se establece un nivel máximo, sino un nivel mínimo que refleja la complementariedad con otros compromisos:** la norma regional que se establece en el Acuerdo constituye un nivel mínimo, pero en ningún caso determina un grado máximo de protección. Por lo tanto, los Estados en que ya hay sistemas o prácticas más favorables seguirán aplicándolos a pesar de la entrada en vigor del Acuerdo. Asimismo, si un Estado Parte aprueba normas nacionales más avanzadas después de pasar a ser Parte en el Acuerdo, se dará preferencia a estas nuevas normas.
- v) **Espíritu de colaboración:** implica que las Partes y los titulares de derechos actuarán con y entre ellos sobre la base de un espíritu de honestidad, equidad y sinceridad de intenciones, a los efectos de trabajar con diligencia hacia el objetivo final del Acuerdo y de no obstaculizar deliberada o intencionalmente los derechos y obligaciones de los demás.
- vi) **No dejar a nadie atrás:** el Acuerdo está fundado en el ideal de ofrecer igualdad de oportunidades a todas las personas, para que todas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y sin discriminación. Este es el ideal que inspira todas las disposiciones y se materializa en la obligación general de orientar y asistir al público, sobre todo a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, y en las medidas específicas que se establecen en cada pilar. No dejar a nadie atrás se refiere no solo a las personas que viven en un mismo Estado, sino también a los Estados entre sí. En este sentido, al cooperar para fortalecer las capacidades nacionales que permitan implementar el Acuerdo, las Partes prestarán especial atención a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo de América Latina y el Caribe.

## 2. Conexión con los derechos humanos

En el Acuerdo de Escazú, los asuntos ambientales se vinculan expresamente con los derechos humanos y se garantizan los derechos procedimentales que son esenciales para que se ejerza el derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

En términos generales, los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia se rigen por el artículo 19, el artículo 25, y el apartado 3 del artículo 2 y el artículo 14, respectivamente, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como por otras normas internacionales de derechos humanos (véase el cuadro I.3). También se aplican la Convención Americana sobre Derechos Humanos y otras normas internacionales de derechos humanos. En consecuencia, los Estados están obligados a respetar y garantizar estos derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. La protección especial que otorga el derecho internacional de los derechos humanos se basa en el carácter fundamental que estos derechos tienen para la vida democrática y en su valor como catalizadores de la realización de otros derechos, porque contribuyen a la buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas y la gestión pública inclusiva y participativa.

La conexión con los derechos humanos no solo se establece por los derechos humanos sustantivos que se regulan en el Acuerdo de Escazú, sino también por el enfoque basado en los derechos humanos que se adopta en todo el texto del tratado. El Acuerdo de Escazú tiene por objeto abordar las desigualdades en materia de gestión ambiental, y en él se hace referencia a y se aplican de forma sistemática los principios y las normas de derechos humanos. El Acuerdo se centra en los derechos, más que en las necesidades, y en él se favorece tanto el proceso como el resultado, y se prevén medidas específicas para apoyar a las personas y a los grupos, empoderando a las personas y a las sociedades para que protejan nuestro planeta. Se presta especial atención a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, con el propósito de garantizar la igualdad y la no discriminación en todo momento. Además, se identifican los titulares de derechos y de obligaciones, y se prevén garantías y mecanismos de revisión específicos.

Las referencias a los derechos humanos aparecen de forma recurrente en todo el texto del Acuerdo de Escazú. En el preámbulo, por ejemplo, se establece que los derechos de acceso contribuyen al fortalecimiento de los derechos humanos, entre otros, y se reafirma la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales en esta materia. Los principios del Acuerdo también contienen normas fundamentales de derechos humanos, y entre ellos se destacan los principios de igualdad, de no discriminación, de no regresión, de progresividad y *pro persona*. Además, en el artículo 9 del Acuerdo se establece que las Partes deberán reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

**Cuadro I.3**  
**Derechos de acceso en las normas internacionales de derechos humanos**

	Información	Participación	Justicia
<b>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</b>	x	x	x
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación general núm. 37 (derecho de reunión pacífica)</li> <li>• Observación general núm. 36 (derecho a la vida)</li> <li>• Observación general núm. 34 (libertad de expresión)</li> <li>• Observación general núm. 31 (obligación jurídica general)</li> <li>• Observación general núm. 25 (participación en los asuntos públicos)</li> </ul>	x	x	x
<b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación general núm. 25 (ciencia y derechos económicos, sociales y culturales)</li> <li>• Observación general núm. 24 (actividades empresariales)</li> <li>• Observación general núm. 21 (derecho a la vida cultural)</li> <li>• Observación general núm. 15 (derecho al agua)</li> <li>• Observación general núm. 14 (derecho a la salud)</li> </ul>	x	x	x
<b>Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial</b>	x	x	x
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendación general núm. 34 (afrodescendientes)</li> <li>• Recomendación general núm. 23 (pueblos indígenas)</li> </ul>		x	x
<b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer</b>		x	x
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendación general núm. 37 (reducción del riesgo de desastres en el contexto del cambio climático)</li> <li>• Recomendación general núm. 34 (mujeres rurales)</li> <li>• Recomendación general núm. 27 (mujeres de edad)</li> <li>• Recomendación general núm. 24 (la mujer y la salud)</li> <li>• Recomendación general núm. 23 (vida política y pública)</li> </ul>	x	x	x
<b>Convención sobre los Derechos del Niño</b>	x	x	x
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación general núm. 25 (entorno digital)</li> <li>• Observación general núm. 24 (sistema de justicia juvenil)</li> <li>• Observación general núm. 16 (impacto del sector empresarial)</li> <li>• Observación general núm. 15 (derecho a la salud)</li> <li>• Observación general núm. 12 (derecho a ser escuchado)</li> </ul>	x	x	x
<b>Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad</b>	x	x	x
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observación general núm. 2 (accesibilidad)</li> <li>• Observación general núm. 1 (igual reconocimiento ante la ley)</li> </ul>	x	x	x

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un derecho humano importante que se reconoce en el Acuerdo es el derecho a vivir en un medio ambiente sano. La inclusión de este derecho refuerza el círculo virtuoso entre el medio ambiente y los derechos humanos, círculo en que los derechos de acceso contribuyen a un medio ambiente sano, y en que el derecho a este es un derecho en sí mismo y permite que se realicen otros derechos humanos.

En el Acuerdo se reconoce la diversidad y las diferentes capacidades, vulnerabilidades y condiciones de las personas y los grupos de los países de la región. En cada uno de los pilares principales se disponen medidas que se refieren a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad desde un enfoque basado en los derechos. Otro de los pilares esenciales del Acuerdo es la protección y promoción de los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

En varios órganos y mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, entre ellos el Consejo de Derechos Humanos y sus procedimientos especiales, se ha subrayado la interconexión entre el Acuerdo de Escazú y los derechos humanos (véase el recuadro I.4).

#### Recuadro I.4

#### **Declaraciones de expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas sobre el Acuerdo de Escazú**

Los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas han emitido declaraciones públicas conjuntas en que se ha elogiado el Acuerdo de Escazú, su proceso de negociación y su entrada en vigor.

En una declaración abierta emitida en octubre de 2015, 15 expertos del Consejo de Derechos Humanos expresaron su firme apoyo a la labor que los Gobiernos de América Latina y el Caribe habían realizado para acordar un instrumento jurídico regional sobre los derechos de acceso. Afirmaron que la “negociación es uno de los pasos más importantes en la protección y promoción de la democracia ambiental a nivel internacional y proporcionará un modelo para que se tomen pasos similares en otras regiones y países”. Además, los expertos afirmaron lo siguiente:

- Los derechos de acceso conforman una parte central de la relación entre los derechos humanos y el desarrollo sostenible.
- Un instrumento regional robusto fortalecerá las legislaciones nacionales que permiten implementar acuerdos multilaterales ambientales y las políticas nacionales en otras áreas, como el cambio climático, la gestión de productos químicos y residuos, y la diversidad biológica.
- Un marco legal adecuado es indispensable para dar efecto a los derechos de acceso, y un tratado permite que se adopten y apliquen leyes internas adecuadas.
- El instrumento puede canalizar el desarrollo y la asistencia técnica para fortalecer las capacidades institucionales al proporcionar mecanismos estructurales para la asistencia al desarrollo Norte-Sur y la cooperación regional Sur-Sur.
- El proceso de negociación transparente e inclusivo es encomiable y constituye una buena práctica internacional.

A su vez, en una declaración emitida en septiembre de 2018, 28 titulares de mandatos del Consejo de Derechos Humanos destacaron que el “tratado regional no solo garantiza una buena gobernanza y derechos democráticos básicos, sino que también facilita la protección medioambiental y el desarrollo sostenible”. Los expertos instaron a los países de América Latina y el Caribe a ratificar con prontitud este tratado ambiental histórico.

Por otra parte, en noviembre de 2020, 39 titulares de mandatos acogieron con satisfacción la pronta entrada en vigor del Acuerdo de Escazú, y lo elogiaron como un pacto innovador para luchar contra la contaminación y asegurar un medio ambiente saludable.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### **3. Contribución a la Agenda 2030 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible**

Los derechos de acceso que se regulan en el Acuerdo son esenciales para erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y proteger el planeta. También son fundamentales para fortalecer las democracias transparentes y participativas en que las personas participan de forma significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno. El Acuerdo de Escazú ofrece un valor añadido en diversos ámbitos, por ejemplo, la generación de datos sobre el desarrollo sostenible, el acceso oportuno a la información, el conocimiento y las tecnologías de la información y la comunicación, la educación para el desarrollo sostenible, la planificación y la gestión participativas, y el fomento de instituciones pacíficas y sólidas. Esto

hace que el Acuerdo revista una importancia particular en el camino hacia la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En el Acuerdo de Escazú se fomenta el multilateralismo para el desarrollo sostenible y se apoya la implementación de la Agenda 2030. Los principios del Acuerdo se entrelazan con todos los ODS (véase el diagrama I.5). En particular, el Acuerdo contribuye al logro del Objetivo 16 en que se promueven sociedades pacíficas e inclusivas, y se exige que se garantice el acceso igualitario a la justicia, que haya instituciones eficaces, fiables y transparentes, que se tomen decisiones inclusivas, participativas y representativas, que el público pueda acceder a la información, y que se promuevan leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible.

Diagrama I.5

**Objetivos de Desarrollo Sostenible y metas directamente relacionadas con el Acuerdo de Escazú**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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.

#### 4. Relación con otros tratados internacionales

El Acuerdo de Escazú complementa y apoya otros tratados internacionales, entre los que hay acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (véase el cuadro I.4) y tratados sobre derechos humanos. En consecuencia, al implementar el Acuerdo de Escazú, los Estados también contribuirán a implementar otros compromisos internacionales y viceversa.

Cuadro I.4  
Derechos de acceso en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

	Acceso a la información	Participación	Acceso a la justicia	Fortalecimiento de capacidades
 Acuerdo de París	x	x		x
 Convenio de Minamata sobre el Mercurio	x	x		x
 Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes	x	x		x
 Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional	x	x	x	x
 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación	x	x	x	x
 Convenio sobre la Diversidad Biológica	x	x	x	x
 Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	x	x		x
 Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	x	x		x
 Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	x	x	x	x
 Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono	x	x	x	x
 Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono	x	x		x
 Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	x	x	x	x
 Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	x	x		x

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el Acuerdo de Escazú se permite expresamente aplicar normas más favorables contenidas en otros instrumentos internacionales. En el apartado 7 del artículo 4 se establece lo siguiente: “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 pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales”.

Además, en lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas, en el apartado 15 del artículo 7 del Acuerdo de Escazú se establece lo siguiente: “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”. En consecuencia, en el Acuerdo de Escazú no se modifican esos derechos, y los países que, por ejemplo, son parte en el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) seguirán aplicando sus normas como corresponde en los asuntos relacionados con el Acuerdo.

### **5. Interconexión de los derechos de acceso**

Como reconocieron los Estados en el preámbulo del Acuerdo de Escazú y durante las fases de preparación y negociación del proceso, los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales están entrelazados, relacionados entre sí e interconectados<sup>8</sup>. Los tres derechos se refuerzan mutuamente y son interdependientes. Esto significa que ningún derecho de acceso puede aplicarse plenamente sin el otro, y que la violación de un derecho puede afectar el goce del otro. La consideración de la naturaleza interconectada de los derechos de acceso es un corolario del enfoque holístico que se debe adoptar al examinar el Acuerdo de Escazú.

### **6. Personas y grupos en situación de vulnerabilidad**

Se presta atención especial a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, que se definen como aquellos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso debido a las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales. En este sentido, se orientará y asistirá al público de forma que se facilite el ejercicio de sus derechos de acceso, y en cada pilar hay disposiciones específicas destinadas a ese fin. Por ejemplo, las Partes procurarán, cuando corresponda, que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y que elaboren formatos alternativos comprensibles para los distintos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados (apartado 6 del artículo 6). 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 (apartado 14 del artículo 7). Además, en el apartado 4 del artículo 8 se exige a los Estados que establezcan medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia, entre otras.

El establecimiento de medidas afirmativas dirigidas a grupos específicos está contemplado en el derecho internacional de los derechos humanos. Los instrumentos de derechos humanos tienen por objeto proteger a todas las personas y, en particular, abordar los retos a los que se enfrentan quienes tienen más probabilidades de sufrir violaciones de los derechos humanos. Por ello, en las normas y disposiciones sobre derechos humanos se prevén obligaciones y salvaguardias específicas para proteger a las personas y los grupos vulnerables. Algunos tratados de derechos humanos se centran específicamente en determinados grupos, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores

---

<sup>8</sup> Véase el párrafo e) de la Visión de Lima (2013).

Migratorios y de Sus Familiares, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Por ello, los Estados están obligados a adoptar las medidas necesarias para contrarrestar o modificar las prácticas y situaciones discriminatorias existentes y poner a todos en igualdad de condiciones para ejercer sus derechos.

Estas medidas garantizan la igualdad de condiciones y la no discriminación entre todas las personas y, según las circunstancias, pueden dar lugar a diferencias de trato justificadas por motivos objetivos y razonables, siempre y cuando sean necesarias para que todos puedan gozar de sus derechos de forma plena y efectiva<sup>9</sup>. Las diferencias *de facto* pueden dar lugar a diferencias en la legislación que no equivalen a una discriminación, sino que tienen por objeto evitarla. Las personas de igual condición deben recibir el mismo trato, y las de distinta condición, uno distinto. La existencia de estas medidas no implica que haya diferentes categorías de ciudadanos o de derechos. Todas las personas tienen los mismos derechos y deberes, pero en el caso de algunos, como las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, puede ser necesario que los titulares de obligaciones brinden a los titulares de derechos un apoyo proactivo que les permita ejercer plenamente los mismos derechos que los demás en condiciones de igualdad y no discriminación<sup>10</sup>.

## 7. Reafirmación y desarrollo de los derechos de acceso en asuntos ambientales

En el Acuerdo de Escazú se reafirman los derechos existentes y se establecen de forma detallada las obligaciones correspondientes en asuntos ambientales.

Esto surge con claridad de la forma en que se formula cada derecho en el Acuerdo. En el primer numeral de la disposición correspondiente a cada uno de los derechos de acceso se utiliza un lenguaje fuerte y claramente preceptivo. Por ejemplo, en el artículo 8 se establece que cada “Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso”.

En los numerales siguientes se describe la norma aplicable a ese derecho en términos más concretos, y se ajusta dicha norma a las particularidades y especificidades de los asuntos ambientales. En el ejemplo del acceso a la justicia, esos numerales se centran en cuestiones como el daño medioambiental, la legitimación o los conocimientos especializados en materia ambiental.

---

<sup>9</sup> Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para “eliminar la discriminación en la práctica se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares. Los Estados partes deben, por tanto, adoptar de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), “Observación General N° 20” (E/C.12/GC/20), Ginebra, 2009).

<sup>10</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que esas medidas son legítimas siempre y cuando “supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación *de facto* y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible. Aun así, algunas medidas positivas quizás deban tener carácter permanente, por ejemplo, la prestación de servicios de interpretación a los miembros de minorías lingüísticas” (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), “Observación General N° 20” (E/C.12/GC/20), Ginebra, 2009).



## II. Parte general

La parte general del Acuerdo de Escazú está compuesta por el preámbulo, el objetivo (artículo 1), las definiciones (artículo 2), los principios (artículo 3) y las disposiciones generales (artículo 4). Estos cinco componentes sientan las bases del Acuerdo y facilitan su implementación general.

En el preámbulo se ofrece una introducción al Acuerdo, se expone la argumentación que lo sustenta y se brindan pautas importantes para interpretarlo. En el objetivo, a su vez, se define la finalidad global del Acuerdo, y se transmite el objeto y el fin de este. En las definiciones se proporciona un significado común a algunos términos del Acuerdo, y en los principios se ofrece orientación para implementarlo. Por último, en las disposiciones generales se regulan diferentes obligaciones que se aplican a todos los pilares del Acuerdo.

### A. Preámbulo

En el preámbulo de un tratado se ofrece una introducción al texto de este. Aunque forma parte integral del tratado, no contiene obligaciones vinculantes para las partes, por lo que puede considerarse expositivo.

No obstante lo anterior, el preámbulo desempeña funciones importantes: en él se exponen los antecedentes y el contexto generales del tratado, se ofrece una valiosa orientación sobre cómo interpretarlo, y se proporciona una descripción de él en la que se explican sus orígenes, los acontecimientos conexos, las interpretaciones comunes y las aspiraciones. En el preámbulo también se destacan ciertos ideales y motivaciones que inspiraron a las partes en el proceso de elaboración del tratado.

En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se otorga al preámbulo una clara función interpretativa. En los párrafos 1 y 2 del artículo 31 de la Convención de Viena se establece 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, teniendo en cuenta su objeto y fin, y que el contexto comprenderá el preámbulo del tratado. El preámbulo puede contribuir a que se comprendan el objeto y el fin del tratado.

Cabe señalar que en los preámbulos se suele hacer referencia a instrumentos de derecho indicativo, sobre todo a declaraciones o resoluciones que sirvieron de motivación para el tratado. Sin embargo, su inclusión en el preámbulo no hace que estos instrumentos sean vinculantes.

El preámbulo del Acuerdo de Escazú consta de 14 párrafos que, de conformidad con la forma tradicional en que se redacta el preámbulo de los instrumentos internacionales, no están numerados. En la presente guía, no obstante, los párrafos se han numerado con fines explicativos en el orden en que aparecen en el preámbulo.

Estos párrafos pueden dividirse en cinco grandes grupos: 1) los párrafos 1 y 2 se refieren a los orígenes del tratado; 2) los párrafos 3 y 4 se refieren a la naturaleza y contribución de los derechos de acceso; 3) los párrafos 5 a 9 hacen referencia a los instrumentos conexos del derecho indicativo; 4) los párrafos 10 y 11 contienen otros temas relevantes para la región, como el multiculturalismo y la labor del público y de los defensores de los derechos humanos, y 5) los párrafos 12 a 14 se refieren al reconocimiento de los avances alcanzados, a la necesidad de fortalecer las capacidades y la cooperación, y a la decisión de alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso.

*Las Partes en el presente Acuerdo,*

[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,

El preámbulo comienza con una referencia a los orígenes del proceso. Como ya se ha señalado, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20) se firmó la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que dio paso a las fases de preparación y negociación de un instrumento regional sobre la materia<sup>11</sup>.

Firmada en un principio por los Gobiernos de Chile, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay, la Declaración fue suscrita posteriormente por Antigua y Barbuda, la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago. En total fueron 24 los países que refrendaron la Declaración a lo largo del proceso, y hubo otros que participaron como observadores.

En la Declaración se recogieron algunos acuerdos e interpretaciones comunes. Se reiteró el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en que se reconoce que el mejor modo de tratar las cuestiones medioambientales es con la participación de todos, y que toda persona debe tener acceso adecuado a la información, la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones, y acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos. También se subrayó que, para cumplir este principio, los Estados deben facilitar y fomentar la educación, la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos y proporcionando un acceso efectivo a los procedimientos mencionados.

Además, en la Declaración también se determinó que, no obstante los esfuerzos y progresos regionales y nacionales, era preciso emprender una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz para implementar con éxito los derechos de acceso en asuntos ambientales. Como resultado, los países expresaron su voluntad de fortalecer la implementación de esos derechos con el involucramiento activo de toda la sociedad y sus grupos de interés. En consecuencia, se puso en marcha un proceso regional para explorar la viabilidad de contar con un instrumento regional en la materia.

En términos más concretos, en la Declaración se expresó el compromiso de elaborar e implementar un Plan de Acción 2012-2014, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaria técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento. Los gobiernos también solicitaron posteriormente a la CEPAL que llevara a cabo un estudio sobre la situación, las mejores prácticas y las necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe.

<sup>11</sup> Naciones Unidas, “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), Nueva York, 2012.

[2] *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”;

En el párrafo 2 del preámbulo se transcribe el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se puede considerar que este principio es el pilar fundamental en el que se basa el Acuerdo de Escazú, principio en que se materializan las aspiraciones originales de los países de la región, que en 2012 iniciaron un proceso regional destinado a respaldar la implementación de dicho Acuerdo en América Latina y el Caribe.

El Principio 10 es uno de los 27 principios que se expresan en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, y gira en torno a los derechos de acceso a la información, la participación del público y la justicia para fortalecer la gestión ambiental. También refleja el primer consenso internacional en cuanto a que, para afrontar los retos ambientales, es necesario que haya más transparencia, participación del público y justicia.

Cuando se aprobó el Principio 10, había algunos elementos básicos que ya se consideraban fundamentales respecto de cada uno de los derechos de acceso. Entre ellos se encontraba la amplitud de la información ambiental a la que toda persona debía tener acceso, que debía incluir la relativa a los materiales y las actividades que encerraban peligro. Además, se estableció que la participación debía ser una participación informada y tener lugar en los niveles pertinentes. También se indicó que el acceso a la justicia comprendía mecanismos administrativos y judiciales, así como resarcimiento de daños y los recursos pertinentes, y que la educación y la sensibilización eran esenciales para el ejercicio de esos derechos.

El hecho de que los tres derechos se expresen de forma conjunta en el mismo principio denota asimismo su interrelación y complementariedad, lo que también se subraya en el párrafo siguiente del preámbulo.

[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,

La interconexión e interdependencia entre los derechos de acceso se destaca de forma expresa en este párrafo. Como derechos humanos, el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia son derechos independientes, pero también sirven de base unos a otros y se deben aplicar en conjunto. En el preámbulo se reafirma el enfoque basado en los derechos humanos, ya que todos ellos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. En consecuencia, ningún derecho humano puede disfrutarse de forma aislada, sino que ese goce depende de la realización de los demás derechos.

Esta es la primera vez que en el Acuerdo se utiliza el concepto de “derechos de acceso” que, según la definición del artículo 2, se refiere al derecho a acceder a la información ambiental, el derecho a que el público participe en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales, y el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales, como se definen más adelante.

Desde el inicio del proceso regional hubo un entendimiento común en cuanto a la interrelación e interconexión de estos derechos de acceso, y en cuanto a que en el instrumento regional que emanara del proceso se debían abordar los tres derechos de este tipo que se mencionaban en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Este consenso se reflejó en los diferentes documentos que se acordaron durante los trabajos preparatorios. De hecho, el texto de este párrafo se puede encontrar literalmente en la Visión de Lima, donde se dice que “los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que cada uno de ellos se debe promover y aplicar de forma integral y equilibrada”. En la Visión de Lima se destaca la importancia y los beneficios de los tres derechos, y se subraya la estrecha relación que hay entre ellos.

Los derechos de acceso son sinérgicos en varios sentidos. El acceso a la información da lugar a una participación más informada y eficaz, y contribuye a que las reclamaciones y decisiones judiciales y administrativas estén bien fundamentadas. La participación pública, a su vez, contribuye a mejorar y complementar la información disponible, y puede llevar a que los conflictos se resuelvan antes de que se agraven y sea necesario llevar a cabo un proceso de solución de controversias. El acceso a la justicia, por su parte, proporciona garantías para que se respeten los derechos procedimentales de acceso a la información y la participación pública.

El nexo entre los derechos de acceso no se recoge solo en el preámbulo, sino que se incorpora en todo el Acuerdo. A modo de ejemplo, en el artículo 7 se considera que el suministro de información es un componente fundamental de la participación pública, y en el artículo 8 sobre el acceso a la justicia se exige que se divulgue información sobre los derechos y los procedimientos.

Además, se entiende que, aunque a nivel nacional los avances en materia de cada uno de los derechos de acceso pueden variar entre un derecho y otro, todos los derechos deben aplicarse de forma integrada y equilibrada. Esto significa que ningún derecho de acceso prevalece sobre otro, y que los Estados deben hacer efectivos todos los derechos de forma integral y coherente.

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

Tras destacar el carácter interconectado e interdependiente de los derechos de acceso, en el preámbulo se reafirma la contribución global de estos. En este párrafo se expresa que los derechos de acceso contribuyen, por ejemplo, a la democracia, al desarrollo sostenible y a los derechos humanos.

Los derechos de acceso son derechos humanos esenciales para la vida democrática, y son fundamentales para lograr una buena gobernanza y una gestión pública inclusiva y participativa. Refuerzan la democracia porque aumentan la transparencia y la rendición de cuentas, garantizan que en las políticas públicas se tengan en cuenta las opiniones y preocupaciones de los ciudadanos, y facilitan la revisión y el control. También contribuyen en gran medida al desarrollo sostenible, porque fomentan la gobernanza ambiental. En el párrafo se señala el círculo virtuoso que hay entre los derechos de acceso, el medio ambiente y los derechos humanos.

Durante la fase preparatoria del Acuerdo de Escazú, en varios documentos se subrayó la contribución de los derechos de acceso en los tres ámbitos. En la hoja de ruta estos derechos se consideran requisitos previos para construir una ciudadanía comprometida con el desarrollo sostenible. En la Visión de Lima, a su vez, se reconoce que el ejercicio de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales profundiza y fortalece la democracia y contribuye a mejorar la protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos.

La contribución se reconoce en relación con los tres derechos de acceso en su conjunto, con lo que se subraya una vez más el hecho de que tienen el mismo valor y están interrelacionados. En otras palabras, las contribuciones que los tres derechos hacen a la sociedad son igual de importantes.

[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,

En el quinto párrafo del preámbulo se destaca la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de otros instrumentos internacionales en esta materia, y se recuerda la obligación de los Estados de respetar, proteger y promover estos derechos en condiciones de igualdad y no discriminación.

Como se señala en la introducción de esta guía, una de las características más destacadas del Acuerdo es su estrecha conexión con los derechos humanos. Desde hace tiempo hay instrumentos internacionales de derechos humanos en que se protegen los derechos de acceso. Por ejemplo, los derechos a la información, a la participación pública y a un recurso efectivo están incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículos 7, 8, 19, 20 y 21) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículos 2.3, 14, 19 y 25).

En este párrafo se hace referencia a la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero también se recuerdan otros instrumentos internacionales en esta materia. El sistema internacional de derechos humanos se basa en nueve tratados fundamentales y nueve protocolos facultativos. A su vez, dos de estos tratados fundamentales (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos forman la Carta Internacional de Derechos Humanos. En el ámbito regional, cabe destacar también la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador.

Los Estados tienen la responsabilidad de respetar, proteger y promover los derechos humanos. La obligación de respetar supone que los Estados deben abstenerse de interferir con el goce de estos derechos o de obstaculizarlos. La obligación de proteger implica que los Estados deben proteger a las personas contra las violaciones de los derechos humanos. La obligación de promover o cumplir significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el goce de estos derechos.

La igualdad y la no discriminación son la columna vertebral del marco de los derechos humanos. En el artículo 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en todos los tratados fundamentales sobre esta materia (por ejemplo, en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), este principio exige que, por regla general, los derechos humanos se reconozcan y garanticen sin distinción, exclusión ni restricción de ningún tipo fundada en las condiciones personales. En este párrafo se brinda una lista no exhaustiva de condiciones conforme al texto de la Declaración Universal de Derechos Humanos. En este sentido, se mencionan la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de cualquier otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición. La igualdad y la no discriminación se destacan posteriormente en el artículo 3 del Acuerdo de Escazú. Cabe señalar que la igualdad y la no discriminación se aplican a todos los derechos.

[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,

Dos de los hitos jurídicos más importantes en materia de medio ambiente son la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972 (“Declaración de Estocolmo”) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (“Declaración de Río”). Aunque ninguna de las dos declaraciones es jurídicamente vinculante, se considera que ambas han sentado las bases institucionales y estratégicas de la protección del medio ambiente a nivel internacional, y que han inspirado los múltiples avances y acuerdos multilaterales que existen en la actualidad en esa materia. Aunque estos instrumentos también se mencionan en otras partes del preámbulo (párrafos 2 y 7), en el párrafo 6 se reafirma su importancia y todos los principios que contienen.

Las Declaraciones de Estocolmo y de Río son el resultado de la primera y la segunda conferencia mundial sobre medio ambiente, que se celebraron en 1972 y 1992, respectivamente, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La Declaración de Estocolmo representó un primer intento de forjar un acuerdo básico sobre cómo preservar y mejorar el medio ambiente humano, y aumentó de forma drástica la conciencia mundial sobre los problemas ambientales. Comprende 26 principios: algunos de ellos tienen un carácter aspiracional, mientras que otros son más preceptivos y orientados hacia las políticas. En algunas de las disposiciones principales se vincula la protección del medio ambiente con el bienestar de los seres humanos y de las generaciones futuras, se ofrece orientación sobre cómo gestionar los recursos naturales, se aborda la cuestión del desarrollo económico y social, y se establecen políticas sobre la gestión del medio ambiente y los recursos.

La Declaración de Río contiene 27 principios, entre los que se encuentra el Principio 10 que se menciona en los párrafos anteriores del preámbulo. En la Declaración se subraya que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y que tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. En otros principios se insta a que se promulguen leyes eficaces sobre el medio ambiente y legislación nacional relativa a la responsabilidad y la indemnización, a que se aplique el criterio de precaución y el principio de que el que contamina sea el que cargue con los costos, a que se emprenda una evaluación del impacto ambiental y a que se introduzcan premisas básicas de cooperación en materia de medio ambiente.

[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 este párrafo se recuerdan varios documentos e instrumentos internacionales que se consideran esenciales en el camino hacia el desarrollo sostenible. Estas referencias pueden agruparse en dos categorías: 1) instrumentos de alcance general, y 2) instrumentos referidos a los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID).

En lo que respecta al primer grupo, la lista hace referencia a la declaración producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, adoptada en Estocolmo en 1972, que se analizó en el párrafo anterior del preámbulo. También se menciona el Programa 21 y el plan conexo destinado a la ejecución ulterior de este. El Programa 21 es un programa de acción en que se abarcan diferentes temas y en que se

consolidan los principios contenidos en la Declaración de Río de 1992. En el Programa se reconocen de forma más explícita las interconexiones entre las cuestiones económicas, ambientales y sociales, y se da especial importancia a la participación de los actores no gubernamentales en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales. Otros instrumentos a los que se hace referencia son la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible adoptado en 2002. Ambos se basan en las declaraciones anteriores de 1972 y 1992, se centran en las amenazas específicas al desarrollo sostenible y renuevan el compromiso con la acción multilateral.

El segundo grupo de instrumentos se refiere a los PEID, que en la actualidad son 38 Estados miembros y 20 Estados no miembros o miembros asociados de las comisiones regionales de las Naciones Unidas. Estos Estados se reconocen como un caso especial dada su singular vulnerabilidad social, económica y ambiental. Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 ha habido varios programas de acción de las Naciones Unidas en apoyo de los PEID. Entre ellos se encuentran el Programa de Acción de Barbados de 1994, la Estrategia de Mauricio de 2005 y la Trayectoria de Samoa de 2014. Los tres se mencionan en este párrafo del preámbulo.

[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,

En el octavo párrafo del preámbulo del Acuerdo de Escazú se hace referencia a los párrafos específicos del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20), “El futuro que queremos”, en que los derechos de acceso se vinculan con la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho.

La conferencia fue convocada para abordar dos temas principales: la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza, y el marco institucional para el desarrollo sostenible. Su resultado fue el documento “El futuro que queremos”, que la Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó mediante la resolución 66/288. El documento contiene medidas que tienen por objeto poner en práctica el desarrollo sostenible y más de 700 compromisos voluntarios, así como crear nuevas asociaciones destinadas a promover el desarrollo sostenible.

Además, en la Conferencia Río+20 se reafirmaron y reforzaron los pilares del Principio 10 de la Declaración de Río. Merece la pena recordar varios párrafos de “El futuro que queremos”:

1. “10. Reconocemos 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. Reafirmamos que para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos instituciones de todos los niveles que sean eficaces, transparentes, responsables y democráticas”.

2. “43. Recalcamos 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. El desarrollo sostenible requiere la implicación efectiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, así como de todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, y demás interesados, como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en colaborar más estrechamente con los grupos principales y demás interesados y los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles”.
3. “99. 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”.

Además, en el marco de la Conferencia Río+20 se adoptó 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. En consecuencia, al igual que se considera que las tres convenciones de Río son producto de la Cumbre de la Tierra de 1992, se puede considerar que el Acuerdo de Escazú es el resultado de la Conferencia Río+20 de 2012.

[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,

Como se señaló anteriormente, el Acuerdo de Escazú se basa en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y contribuye directamente a ella. En el párrafo 9 del preámbulo se establece un vínculo con la resolución 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, resolución por la que se aprobó dicha Agenda y en la que se reafirman algunas de sus características más destacadas.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se aprobó el 25 de septiembre de 2015. En ella se establecen 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas, y se traza un camino para los Estados Miembros de las Naciones Unidas hasta 2030.

En el párrafo se describen algunas de las características de los ODS, a saber, que son comprensivos, de gran alcance, universales y transformativos, que están centrados en las personas y que en ellos se abordan las tres dimensiones del desarrollo sostenible de forma equilibrada e integrada. En consecuencia, los ODS son indivisibles y ofrecen un enfoque holístico del desarrollo.

Los derechos de acceso son un componente central de la Agenda 2030 y están integrados en todos los ODS. Sin embargo, hay uno de ellos, el Objetivo 16, que es especialmente pertinente porque se refiere de forma específica al acceso público a la información y a la protección de las libertades fundamentales, a la toma de decisiones inclusiva, participativa y representativa, y a la igualdad de acceso a la justicia. Además, en la Agenda 2030 se prevé la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes, y la aprobación de leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible.

La interconexión entre el Acuerdo de Escazú y la Agenda 2030 ha sido evidente desde los primeros días del proceso. En los Contenidos de San José, que se aprobaron en 2014, por ejemplo, se acordó que el “instrumento deberá permitir generar sinergias a todos los niveles y apoyar la implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015”. La noción de desarrollo sostenible se subraya más adelante en el propio objetivo del Acuerdo, que se establece en el artículo 1.

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

América Latina y el Caribe es rica y diversa desde el punto de vista cultural y étnico. Con consciencia de este hecho, en el preámbulo se reconoce el carácter multicultural de la región y de sus pueblos.

Esta composición multiétnica y multicultural se refleja en los diversos pueblos que habitan el territorio de la región, desde los indígenas hasta los afrodescendientes, los migrantes y otras personas de origen y procedencia variada que se han asentado en estas tierras en el transcurso de los años. Aunque estas personas y grupos a veces pueden constituir una minoría de la población, en otros casos pueden representar una gran parte de ella, o incluso la mayor parte.

Se estima que la población indígena de América Latina está integrada por 60 millones de personas que pertenecen a más de 800 grupos diferentes y representan el 10% de la población total de la región<sup>12</sup>. Según las últimas cifras censales de cada uno de los países latinoamericanos y las estimaciones para 2020, 134 millones de personas se autoidentifican como afrodescendientes, lo que representa alrededor del 20,9% de la población total de la región<sup>13</sup>. A su vez, se calcula que la población migrante supera los 40 millones de personas, lo que incluye a los migrantes involuntarios e intrarregionales<sup>14</sup>.

El carácter multicultural de la región fue una de las fuentes de inspiración para formular un instrumento que se adaptara a sus realidades y singularidades. Aunque coexisten diferentes tradiciones, culturas y prácticas, esta multiculturalidad fue reconocida desde el principio como una de las características más destacadas y uno de los valores añadidos de América Latina y el Caribe. Esto se reflejó en los documentos preparatorios del proceso, como los Contenidos de San José de 2014.

La referencia a la multiculturalidad que se hace en el preámbulo debe interpretarse en el sentido más amplio posible. Se refiere a la diversidad entre los países y dentro de ellos, y puede abarcar elementos como la cultura, el idioma, las tradiciones, los valores, la religión y el origen étnico. El que se reconozca el valor de la multiculturalidad pone de relieve la contribución positiva de esta pluralidad en el marco del Acuerdo de Escazú, pero también la necesidad de que haya sensibilidad cultural, de que a los aspectos multiculturales se les preste la debida atención y de que, cuando sea necesario, se tomen medidas específicas para garantizar que esta diversidad se comprenda, respete y potencie.

Hay varias disposiciones que dan fe de la importancia de la multiculturalidad para la implementación del Acuerdo. El uso de diferentes idiomas se contempla en todo el texto, por ejemplo, en los artículos 4.9, 6.6, 7.11, 8.4 d) y 10.2 e). Además, en el artículo 7.13 se fomentan las diferentes visiones y saberes en espacios apropiados de consulta.

<sup>12</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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, 2020.

<sup>13</sup> Véase CEPAL, “Las personas afrodescendientes y el COVID-19: develando desigualdades estructurales en América Latina”, *Informes COVID-19*, Santiago, 2021.

<sup>14</sup> Véase CEPAL, “Los efectos del COVID 19: una oportunidad para reafirmar la centralidad de los derechos humanos de las personas migrantes en el desarrollo sostenible”, *Informes COVID-19*, Santiago, 2020.

[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 el undécimo párrafo del preámbulo se subraya el papel crucial que el público y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales desempeñan en el fomento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible.

El carácter interrelacionado de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible ya se destacaba en otros párrafos del preámbulo, por ejemplo, en el cuarto. Sin embargo, el valor que añade esta disposición es que en ella se reconocen la labor y la contribución que el público y los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales hacen en estos ámbitos.

El alcance del término “público” se define en el artículo 2. Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, por su parte, aunque no se definen de forma expresa, son una categoría bien establecida en el derecho internacional de los derechos humanos y se rigen por el artículo 9 del Acuerdo, que se refiere a las personas, los grupos y las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales. Su labor y su contribución de impacto positivo en la protección de los derechos humanos y el medio ambiente se destacaron en la resolución 40/11 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que se aprobó en marzo de 2019.

Este párrafo también se relaciona estrechamente con la disposición general contenida en el artículo 4.6, en que se establece la obligación de garantizar un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente.

[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,

El Acuerdo de Escazú se basa en los avances anteriores alcanzados en relación con los derechos de acceso en asuntos ambientales. En el párrafo 12 del preámbulo se subrayan los avances logrados hasta ahora a nivel internacional y regional, y en los marcos y prácticas nacionales.

Desde el inicio del proceso se reconocieron los avances que se habían logrado en muchos países en materia de derechos de acceso. En la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se subrayó que en los países de América Latina y el Caribe se habían invertido importantes recursos financieros y humanos para aplicar el Principio 10 y se había avanzado de forma considerable en el reconocimiento jurídico de los derechos de acceso.

Entre los avances a los que se hace referencia en los documentos del proceso se encuentran 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 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (“Directrices de Bali”), que se aprobaron en 2010.

En cuanto a los instrumentos jurídicamente vinculantes, hay que mencionar la experiencia de la Comisión Económica para Europa (CEPE). 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

de 1998), junto con su Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (2003), fueron los primeros instrumentos jurídicamente vinculantes en que se establecieron los derechos del público y las obligaciones del Estado respecto de la aplicación efectiva del Principio 10.

En el marco de la Organización de los Estados Americanos, los tres derechos de acceso contenidos en el Principio 10 de la Declaración de Río se han desarrollado ampliamente en varios instrumentos. Entre ellos se encuentran la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículos XVIII, XX y XXIV), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 2, 8, 13, 23, 24 y 25), la Carta Democrática Interamericana (artículos 4 y 6), la Carta Social de las Américas (artículos 6, 10 y 21), la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública y la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible.

A nivel nacional, los avances en materia de derechos de acceso se han incorporado en los estudios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe<sup>15</sup> y están disponibles en línea en el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe.

[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,

En este párrafo se refuerzan algunos de los medios para implementar los derechos de acceso en asuntos ambientales. La sensibilización, la educación, la cooperación y el fortalecimiento de capacidades son formas de reforzar el pleno ejercicio de los derechos de acceso. Se mencionan varios niveles de implementación, desde el internacional hasta el regional, el nacional, el subnacional y el local.

En estas referencias se subrayan algunas de las fuerzas motrices del Acuerdo. Por un lado, se muestra que el objetivo es implementar plenamente los derechos de acceso. Por otro lado, se señalan los medios específicos que se consideran pertinentes para esa implementación.

El diálogo, la cooperación, la asistencia técnica, la educación, la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades se recogen además en los artículos 10 a 12 del Acuerdo. También son los elementos que sustentan otras disposiciones, como el artículo 4.4 (adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso por parte del público) y el artículo 7.13 (espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales). El fortalecimiento de capacidades y la cooperación también se mencionan desde el principio en el artículo 1.

[14] *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,

Han acordado lo siguiente:

El preámbulo termina con una declaración contundente: la decisión de alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso, así como el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. Esta declaración sienta las bases del objetivo del Acuerdo, que se expone en el artículo 1.

<sup>15</sup> Véase 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), Santiago, 2018.

Tras reconocer los grandes avances realizados en la implementación de los derechos de acceso, el preámbulo se centra ahora en los retos y el camino por recorrer, en particular en la necesidad de garantizar la plena implementación de los derechos de acceso, fortalecer las capacidades y aumentar la cooperación.

En este párrafo se expone la motivación que subyace al Acuerdo de Escazú y se deja claro que el reconocimiento formal de los derechos de acceso es un paso importante pero insuficiente, y que es necesario llevar a cabo una labor adicional para implementar esos derechos de forma plena y efectiva sobre la base de un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades. En última instancia, la implementación de los derechos de acceso es un proceso continuo en relación con el cual el Acuerdo de Escazú surge como una herramienta de apoyo fundamental.

## B. Artículo 1: Objetivo

El objetivo de un tratado es de suma importancia, ya que en él se establecen las metas generales y se enmarca el tratado en el conjunto del derecho internacional. La interpretación y la aplicación de los tratados deben entenderse siempre desde la perspectiva del objetivo, que permite obtener el contexto general y la argumentación que sustenta la existencia y el fin del tratado.

En el Acuerdo de Escazú, el objetivo constituye el primer artículo del texto principal del tratado, y en él se establecen el ámbito material y el territorial. En este Acuerdo, el artículo 1 debe interpretarse como una expresión del “objeto y el fin” del tratado en el sentido que se le da a esta expresión en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

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.

### 1. Ámbito material

El ámbito de aplicación material puede desglosarse en un fin, un medio para lograr ese fin y un objetivo final al que contribuyen los dos primeros. En primer lugar, en el Acuerdo se pretende garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. En segundo lugar, como medio para alcanzar ese fin, las Partes se comprometen a crear y fortalecer las capacidades y la cooperación. Por último, tanto la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso como el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación tienen como objetivo último contribuir a la protección del derecho de todas las personas de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

La implementación plena y efectiva de los derechos de acceso implica no solo que las Partes trabajen para que los tres derechos de acceso mencionados se hagan efectivos de forma conjunta, dada su naturaleza interconectada e inseparable, sino también que dichas Partes proporcionen todos los medios necesarios para hacerlos efectivos tanto en la ley como en la práctica. Esto también está en consonancia con la obligación que se expresa en el artículo 4.3 de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la implementación del Acuerdo.

Del objetivo también se desprende que, para lograr una implementación plena y efectiva, las Partes deben cooperar y fortalecer sus capacidades. Por lo tanto, es esencial adoptar un enfoque de fortalecimiento de capacidades y cooperación para implementar los derechos de acceso de forma plena y efectiva. Se reconoce que fortalecer las capacidades es fundamental no solo para los actores estatales llamados a llevar a cabo la implementación, sino también para el público, que debe conocer y ser capaz de ejercer sus derechos con efectividad. Esta doble función del fortalecimiento de las capacidades está prevista en el artículo 10 del Acuerdo, en que se impone al Estado la obligación de fortalecer las capacidades de los actores públicos y estatales.

En el objetivo se reconoce que los derechos de acceso contribuyen a que se ejerza el derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, que es el fin último del Acuerdo. Aunque cada uno de los derechos de acceso tiene una condición jurídica independiente, en conjunto pueden contribuir a que se proteja mejor el medio ambiente y constituyen un requisito previo del derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, además de formar parte de él. Entre las características que se mencionan en el artículo, hay dos que se destacan: i) el hecho de que todos tienen derecho a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, y ii) la referencia que se hace a las generaciones presentes y futuras. Ambos elementos se describen con más detalle en otras partes del Acuerdo. El derecho a un medio ambiente sano se reconoce en el preámbulo y en el artículo 4.1, mientras que el principio de equidad intergeneracional se incluye en el artículo 3.

## **2. Ámbito territorial**

Además del ámbito material, en el artículo 1 se establece un ámbito de aplicación territorial. En el objetivo se deja claro que la obligación de garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso se limita a los Estados participantes de América Latina y el Caribe. El carácter regional del Acuerdo se enfatiza posteriormente en el artículo 21, que se refiere a la firma, la ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión, y en el que se indica que el Acuerdo está abierto a la firma de los países de América Latina y el Caribe que se enumeran en el anexo 1.

## **C. Artículo 2: Definiciones**

Como en cualquier tratado, las definiciones desempeñan un papel crucial en la interpretación y la implementación. Dada la gran variedad de marcos jurídicos nacionales que se pueden aplicar, las definiciones ofrecen una interpretación común de lo que significa un determinado término o concepto, de modo que la implementación a nivel nacional pueda ser coherente y coincidente entre todas las Partes.

En el artículo 2 se indica de forma expresa que las definiciones están destinadas solo a los efectos del Acuerdo. En el ámbito nacional se puede utilizar un término o concepto diferente, o ciertos términos pueden tener un significado particular. El Acuerdo de Escazú no tiene por objeto modificar el uso o la aplicación de un determinado concepto o término en el ámbito nacional, sino garantizar que el contenido o la sustancia de la definición que se brinda en el Acuerdo se aplique de manera uniforme y se respete en todos los países. El término “autoridad competente” es un claro ejemplo de lo anterior: dicho término se define en el Acuerdo con el único propósito de determinar quiénes son los titulares de las obligaciones que se expresan en los artículos 5 y 6, pero no se modifica el uso que se hace de ese mismo término a nivel nacional o en otros tratados. Sin embargo, las definiciones del ámbito nacional no pueden limitar la aplicación del Acuerdo.

El Acuerdo de Escazú contiene cinco definiciones: “derechos de acceso”, “autoridad competente”, “información ambiental”, “público” y “personas o grupos en situación de vulnerabilidad”.

Se procuró por todos los medios brindar la menor cantidad de definiciones posible, y solo se definieron los términos y conceptos que en el momento de la adopción se consideraron estrictamente necesarios. Sin embargo, hay algunos términos que no se definieron en el artículo 2 porque están consolidados y se entienden bien, pero que se utilizan de forma coherente en todo el Acuerdo. Este es el caso, por ejemplo, del término “autoridad pública”.

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;

La definición de “derechos de acceso” no es sustantiva sino instrumental. No se define el contenido de cada derecho, sino que en la referencia se agrupan los tres derechos que se regulan en el Acuerdo y se evita nombrarlos cada vez de forma individual, por motivos de economía de lenguaje y simplificación del texto. Según el objetivo del tratado, los tres derechos son los siguientes: el de acceso a la información ambiental (artículos 5 y 6), el de participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales (artículo 7) y el de acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8).

Los derechos de acceso son derechos humanos y se enmarcan sobre todo en la categoría de los derechos civiles y políticos. Por consiguiente, los rige el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2.3, 14, 19 y 25) y otros instrumentos aplicables de derechos humanos. Se trata de derechos instrumentales, en la medida en que son esenciales para lograr la buena gobernanza, la transparencia, la rendición de cuentas, y la gestión pública inclusiva y participativa. En lo que respecta al medio ambiente, los derechos de acceso están consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

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;

La definición de “autoridad competente” solo se aplica al derecho de acceso a la información ambiental y a la generación y divulgación de esta que se disponen en los artículos 5 y 6. Este término se utiliza en los apartados 5.2 a) y 5.2 b), y en los párrafos 5.5., 5.8, 5.9, 5.11, 5.12, 5.13, 5.14, 5.15, 5.17, 6.1, 6.2, 6.5 y 6.6.

Como ya se ha indicado, el término “autoridad competente” puede no coincidir con la terminología que se emplea en el ámbito nacional o en otros tratados. La definición de “autoridad competente” solo se aplica al Acuerdo de Escazú y no modifica el significado que se le da a este término en otros marcos nacionales o internacionales.

El objetivo principal de esta definición del Acuerdo de Escazú es determinar quiénes son los titulares de obligaciones en materia de acceso a la información ambiental y englobar a quienes suelen estar incluidos en las leyes nacionales relativas al acceso a la información y en otras normas internacionales. En este sentido, el término se refiere a los órganos, instituciones o entidades a los que en el marco jurídico nacional se les hayan asignado facultades, autoridad o funciones relacionadas con el acceso a la información. No tiene por qué tratarse únicamente de autoridades ambientales.

El concepto de “autoridad competente” no debe confundirse con los mecanismos de revisión independientes que se mencionan en el artículo 5.18. También es diferente del concepto de “autoridades nacionales competentes”, que suele referirse a los responsables de la implementación nacional de un tratado.

De conformidad con las normas y prácticas nacionales, regionales e internacionales, en el Acuerdo de Escazú se consideran dos categorías principales de titulares de obligaciones en materia de acceso a la información ambiental: 1) las instituciones públicas que ejercen funciones en el ámbito del acceso a la información, cuando así se lo ha encomendado la legislación nacional, y, cuando corresponda, 2) las entidades privadas, pero solo en la medida en que reciban fondos o beneficios públicos, o desempeñen funciones y servicios públicos, y solo en lo referido a los fondos o beneficios públicos recibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados.

Al incluir esta segunda categoría de autoridades competentes en el Acuerdo de Escazú se abarcan todas las formas y estructuras organizativas públicas posibles, independientemente de que los servicios y funciones públicos sean prestados o desempeñados por el Estado o por intermedio de otros actores. También se incluyen aspectos de interés general relacionados con el uso de recursos públicos, como los fondos o beneficios públicos.

Como se indica de forma expresa en el Acuerdo, las entidades privadas se limitan a aquellas que reciben fondos o beneficios públicos, o que desempeñan funciones o servicios públicos. Además, la información que deberá ser accesible es solo la información ambiental relacionada con esos fondos, beneficios, funciones o servicios públicos, y no abarca la información no ambiental ni ninguna otra información de la entidad privada.

La definición de autoridad competente es diferente del término que se utiliza con respecto a otros derechos de acceso en el Acuerdo. Cuando se trata de la participación pública, para hacer referencia al titular de las obligaciones por lo general se emplea el concepto de “autoridad pública”, como se observa en los artículos 7.6 d), 7.11, 7.14 y 7.16. En lo que respecta al acceso a la justicia, por su parte, se hace referencia a los “órganos estatales competentes” (véase el artículo 8.3 a)). Los términos “autoridad pública” y “órgano estatal competente” no se definen en el Acuerdo.

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;

En el Acuerdo, el término “información ambiental” se entiende en sentido amplio como toda información, sin importar cuál sea el formato, que esté relacionada con los recursos naturales y con el medio ambiente y sus elementos. Se brindan ejemplos ilustrativos de información ambiental, como la que se relaciona con los riesgos ambientales, los posibles efectos adversos sobre el medio ambiente y la salud, y la protección y la gestión ambientales.

La información ambiental puede ser escrita, visual, sonora o electrónica, o puede estar registrada en cualquier otro formato. Esto incluye las versiones impresas y electrónicas, las fotografías, las ilustraciones, y las grabaciones de audio y video, por ejemplo. Cualquier otro formato que no se mencione pero que exista o pueda existir también entraría en la definición de información ambiental.

Aunque los términos “medio ambiente” o “ambiental” no están definidos, estos se refieren a cualquier forma material relacionada con el estado del medio ambiente, sus elementos y los recursos naturales. Algunos ejemplos son el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, y la diversidad biológica y sus componentes. Los marcos nacionales e internacionales pueden ser de gran importancia para delimitar la información ambiental. En algunos países puede haber una lista aprobada a nivel nacional. En el ámbito internacional, el artículo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), por ejemplo, es valioso para determinar la información ambiental relacionada con el clima<sup>16</sup>. En el artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), a su vez, se define dicha diversidad<sup>17</sup>.

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;

Se incluyen tres grandes categorías de integrantes del público: i) personas físicas o naturales (seres humanos); ii) personas jurídicas (órganos o entidades con personalidad jurídica), y iii) asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por personas de las categorías anteriores. En este tercer grupo, la terminología utilizada puede variar según la legislación nacional.

El término “público” se utiliza sin ningún calificativo, lo que significa que se refiere al público en general. Sin embargo, hay ocasiones en que en el Acuerdo se hace referencia a determinadas categorías del público, por ejemplo, el público directamente afectado que se menciona en el artículo 7. Estas categorías pueden considerarse subcategorías del concepto general “público”, que tienen los mismos derechos que el público en general y, además, los demás derechos específicos que se reconozcan en el Acuerdo.

<sup>16</sup> En el artículo 1 de la CMNUCC se brindan las siguientes definiciones, entre otras: i) por “efectos adversos del cambio climático” se entiende los cambios en el medio ambiente físico o en la biota resultantes del cambio climático que tienen efectos nocivos significativos en la composición, la capacidad de recuperación o la productividad de los ecosistemas naturales o sujetos a ordenación, o en el funcionamiento de los sistemas socioeconómicos, o en la salud y el bienestar humanos; ii) por “cambio climático” se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables; iii) por “sistema climático” se entiende la totalidad de la atmósfera, la hidrosfera, la biosfera y la geosfera, y sus interacciones; iv) por “emisiones” se entiende la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un período de tiempo especificados, y v) por “gases de efecto invernadero” se entiende aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja.

<sup>17</sup> En el artículo 2 del CDB se brindan las siguientes definiciones, entre otras: i) por “diversidad biológica” se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas; ii) por “recursos biológicos” se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad, y iii) por “ecosistema” se entiende un complejo dinámico de comunidades de plantas, animales y de microorganismos y su medio no viviente que interactúan como una unidad funcional.

Para ser considerado integrante del público hay que cumplir una de estas dos condiciones: 1) ser nacional de un Estado Parte, o 2) estar sujeto a la jurisdicción nacional de un Estado Parte. Estas condiciones pueden ser alternativas o acumulativas, lo que significa que un nacional también puede estar sujeto a la jurisdicción nacional del Estado o puede no estarlo. Estos requisitos se establecieron para garantizar un cierto grado de proximidad, interés o relación con un Estado Parte<sup>18</sup>.

En el Acuerdo no se define cómo a las personas físicas o jurídicas se les determina, reconoce o concede la nacionalidad en el ámbito nacional. Normalmente, la nacionalidad o la ciudadanía de las personas se reconoce por nacimiento, consanguinidad o por cumplir requisitos de residencia. En el caso de las personas jurídicas, se suele utilizar el lugar de constitución, aunque pueden tenerse en cuenta otros factores. En el caso de las sociedades, puede tratarse de la nacionalidad de los accionistas o de quienes tienen el control activo de la sociedad, así como del lugar donde se ejercen las actividades principales de esta o donde se encuentran los empleados, por ejemplo. En el caso de las organizaciones y asociaciones se puede emplear el lugar de inscripción o la ubicación de la sede.

Estar sujeto a la jurisdicción nacional es un concepto jurídico conocido que se suele utilizar en el derecho internacional y es generalmente entendido como estar sujeto al poder, la autoridad, el control o las leyes de un Estado. Las personas que no son nacionales de un Estado pero se encuentran en su territorio suelen estar sujetas a la jurisdicción nacional. Las personas jurídicas extranjeras situadas en el territorio de un Estado también están sujetas a la jurisdicción nacional de este.

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.

Las personas o grupos en situación de vulnerabilidad son los que tienen dificultades especiales para ejercer con plenitud sus derechos, ya sea por las circunstancias (temporales) o por condiciones (inherentes o permanentes). La vulnerabilidad depende del contexto nacional y de las obligaciones internacionales de cada Parte.

Esta definición es de especial importancia en el Acuerdo de Escazú, ya que una de las características distintivas de este es que tiene por objeto garantizar la igualdad y la no discriminación para no dejar a nadie atrás. En todo el Acuerdo se prevén medidas afirmativas y específicas dirigidas a este grupo de personas. En términos generales, en el artículo 4.5 se insta a cada Parte a orientar y asistir en especial a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. También se pueden encontrar referencias específicas en cada derecho: en el de acceso a la información ambiental (véanse los artículos 5.3, 5.4, 5.17 y 6.6); en el de participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales (véase el artículo 7.14), y en el de acceso a la justicia en asuntos ambientales (véase el artículo 8.5). En el artículo 10.2 e) sobre el fortalecimiento de las capacidades también se anima en general a las Partes a contar con medidas específicas para esta categoría de personas.

<sup>18</sup> Mientras que en los tratados sobre derechos humanos y sobre el medio ambiente se suele hacer referencia a “todos” y “cualquiera” o “toda persona” (por ejemplo, en el artículo 2.14 del Convenio de Basilea), en algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente también se utiliza el término “público”, como en el caso del Convenio de Minamata (artículo 18) y la Convención de Aarhus de la Comisión Económica para Europa (artículo 2.4).

Aunque es habitual que en el derecho internacional de los derechos humanos se dispongan medidas específicas y afirmativas dirigidas a determinados grupos de personas —sobre todo a los que tienen más probabilidades de sufrir violaciones de los derechos humanos— precisamente para garantizar que puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación, no hay ningún término acordado a nivel internacional que se emplee para referirse a todos estos grupos. En el Acuerdo se optó por el concepto de “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” en consonancia con el uso habitual que se le da a dicho concepto en las normas internacionales de derechos humanos<sup>19</sup>.

Con el fin de adaptarse al contexto específico de cada Parte y de lograr la mayor inclusividad y exhaustividad posibles, en el tratado no se incluye una lista de grupos o condiciones, sino que se pone énfasis en las “especiales dificultades” que se deben enfrentar para ejercer con plenitud los derechos. Las circunstancias o condiciones se determinarán de acuerdo con el contexto nacional y las obligaciones internacionales de las Partes, como las que se establecen en los instrumentos internacionales<sup>20</sup> o regionales<sup>21</sup> sobre los derechos humanos, y en los tratados sobre el cambio climático<sup>22</sup>, o que se derivan de ellos. Además, en la Agenda 2030 también se asume el compromiso de “no dejar a nadie atrás” y de prestar especial atención a los más vulnerables y a los más rezagados<sup>23</sup>.

Entre las condiciones y circunstancias se encuentran la pobreza, los ingresos, el analfabetismo, la discapacidad, la edad, el sexo, el idioma, la ubicación geográfica, la raza o el origen étnico. También se tendrán en cuenta los derechos aplicables de los pueblos indígenas y los grupos minoritarios. El contexto y las circunstancias también pueden ser dinámicos y cambiantes, lo que significa que la vulnerabilidad experimentada en un momento dado puede dejar de existir en otro (por ejemplo, en el caso de las catástrofes

---

<sup>19</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH), *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* (LC/W.712), Santiago, 2016.

<sup>20</sup> Entre los tratados internacionales se encuentran los nueve tratados básicos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, así como las observaciones generales emitidas por los órganos creados en virtud de esos tratados. A modo de ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha referido a la vulnerabilidad en sus observaciones generales sobre cuestiones transversales (por ejemplo, la no discriminación), al detallar derechos y temas específicos (por ejemplo, la salud) y con respecto a grupos específicos de riesgo (por ejemplo, las personas con discapacidad, las personas mayores y los pueblos indígenas).

<sup>21</sup> Por ejemplo, la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, o la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores. En materia ambiental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva 23/17, también se centra en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad en asuntos ambientales. Entre los grupos especialmente vulnerables a los daños ambientales se encuentran los pueblos indígenas, los niños, las personas que viven en la pobreza, las minorías y las personas con discapacidad. También hay un impacto diferencial en las mujeres. Se incluyen asimismo las comunidades que dependen económicamente o para su supervivencia de los recursos ambientales, así como las comunidades costeras e insulares.

<sup>22</sup> La vulnerabilidad de algunos grupos y comunidades ante los riesgos climáticos se ha reconocido ampliamente en el marco de la CMNUCC mediante las decisiones 1/CP.16, párrafo 12, 6/CP.16, párrafo 2c, y 5/CP.17, párrafo 3 de la Conferencia de las Partes de la CMNUCC, así como en el preámbulo y en los párrafos 5 y 9c del artículo 7 del Acuerdo de París.

<sup>23</sup> En varios ODS y en sus metas se hace referencia a los grupos vulnerables, por ejemplo, a “los pobres y los vulnerables” en el Objetivo 1, a “los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad” en el Objetivo 2, a “las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad” en el Objetivo 4, o a “las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad” en el Objetivo 11.

y los fenómenos meteorológicos extremos). Con el tiempo también pueden surgir nuevas categorías de personas o grupos vulnerables, como ocurre en el caso del analfabetismo digital.

Para implementar el Acuerdo de Escazú, a los Estados Parte puede resultarles útil disponer de métodos y enfoques concretos que les permitan identificar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad en el ámbito nacional, por ejemplo, mediante la cartografía de la vulnerabilidad y los diagnósticos en esa materia. Algunos de los enfoques o métodos que se pueden utilizar son los siguientes: i) centrarse en determinados riesgos, condiciones o limitaciones; ii) aplicar un enfoque por categorías, por ejemplo, según el ingreso, la capacidad, el origen étnico, la edad o el sexo; iii) determinar cuáles son las regiones o zonas en que se debe dar prioridad a las personas o grupos (por ejemplo, zonas remotas), o iv) aplicar un enfoque basado en la comunidad o un método participativo en que se pueda identificar a las personas vulnerables o en que estas puedan autoidentificarse<sup>24</sup>. Sea cual sea el método que se utilice, es altamente recomendable validar los resultados de la evaluación.

## D. Artículo 3: Principios

El artículo 3 contiene una lista de principios que orientan la implementación del Acuerdo de Escazú.

Los principios son un componente esencial de los sistemas jurídicos nacionales e internacionales, y desempeñan un papel fundamental en la aplicación e interpretación de las obligaciones jurídicas. El término “principios” tiene diferentes significados, entre ellos el de los principios generales del derecho que se reconocen como fuente del derecho internacional en el artículo 38.1.c del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Los principios han sido una piedra angular del derecho internacional sobre el medio ambiente, como lo demuestran su desarrollo en los instrumentos de derecho indicativo (*soft law*) y su codificación en los tratados sobre medio ambiente.

Los principios tienen tres finalidades. En primer lugar, pueden inspirar al legislador o al regulador para que ordene, oriente o indique al titular de obligaciones que actúe de una manera determinada. En segundo lugar, pueden ayudar a interpretar el significado de una disposición, un concepto o un término, o a determinar cuál es la mejor interpretación cuando hay diferentes alternativas posibles que son igualmente válidas. En tercer lugar, sirven para integrar las disposiciones y llenar los vacíos legales (función supletoria), con lo que aportan coherencia y consistencia a los sistemas jurídicos.

Es importante distinguir los principios de las normas. A diferencia de estas últimas, los principios ofrecen un conjunto de indicaciones y directrices para interpretar y aplicar las disposiciones de los tratados, pero no son tan imperiosos ni restrictivos, ya que dejan abierta la posibilidad de tener en cuenta otras consideraciones que puedan ser pertinentes. Por lo general, los principios no se pueden aplicar por sí mismos, sino solo cuando se aplica una norma u obligación jurídica determinada.

En los tratados se suelen incluir o mencionar algunos principios que ayudan a las partes a aplicar mejor las disposiciones. El artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas es un claro ejemplo de ello. En materia de medio ambiente, cabe destacar el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el

---

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), *Considerations regarding vulnerable groups, communities and ecosystems in the context of the national adaptation plans*, Bonn, 2018.

Cambio Climático y el artículo 3 del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Sin embargo, el derecho de los tratados varía en cuanto al modo en que se incluyen los principios. En algunos casos estos se incorporan en un solo artículo, mientras que en otros están dispersos en diferentes disposiciones. También hay casos en que los principios se definen o describen de forma específica en el tratado, y otros en que simplemente se mencionan o se citan.

Con independencia de que en un tratado se incluyan determinados principios y del formato que se emplee para incorporarlos, los principios generales del ámbito nacional e internacional se aplican de todos modos. Además, la referencia expresa a unos principios no excluye la aplicación de otros que también puedan ser aplicables.

En el Acuerdo de Escazú se mencionan 14 principios de forma expresa. Todos ellos son principios bien consolidados que se aplican en el derecho internacional general (por ejemplo, el principio de buena fe y el de igualdad soberana de los Estados), en el derecho de los derechos humanos (por ejemplo, el principio de igualdad y el de no discriminación), o en el derecho y la práctica ambientales (por ejemplo, el principio preventivo y el precautorio). Por este motivo se acordó presentar los principios sin definiciones ni descripciones.

Algunos principios están muy interrelacionados y por ello se agrupan bajo la misma letra, como el de igualdad y el de no discriminación, que figuran en el artículo 3 a), o el de no regresión y progresividad, que aparecen en el artículo 3 c). Sin embargo, los 14 principios no se ordenan jerárquicamente, sino que todos ellos deben aplicarse de forma integral y coherente entre sí y con los demás principios generales del derecho, y de acuerdo con la ley y la práctica internacionales y nacionales. Por ejemplo, está claramente establecido que el principio de igualdad y el de no discriminación no están sujetos a progresividad, sino que deben aplicarse de forma inmediata conforme al derecho internacional de los derechos humanos.

Otros principios a los que no se hace referencia expresa, como el de seguridad jurídica y el de equidad, el de arreglo pacífico de controversias o el de cooperación internacional, se aplican de todos modos a los asuntos del Acuerdo. Algunos de los principios del artículo 3 se han subsumido en el contenido sustantivo de una obligación. Por ejemplo, el “principio de transparencia” se incorporó como parte de la obligación de contar con “procedimientos transparentes” en cuanto al acceso a la justicia en asuntos ambientales, obligación que se expresa en el artículo 8.3 b).

Además, durante la negociación del tratado se dejó claro que los principios se aplicarían no solo al Acuerdo en sí, sino también a la implementación nacional de este en cada Estado Parte. Por lo tanto, el valor y los efectos jurídicos de los principios deberán adaptarse al contexto, sin que se pierda el significado y los elementos fundamentales de estos últimos.

Cada Parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo:

a) principio de igualdad y principio de no discriminación;

La igualdad y la no discriminación constituyen principios básicos, inmediatos y transversales en la protección de los derechos humanos y, por lo tanto, de los derechos de acceso.

De acuerdo con el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Así, en los artículos 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se establece la obligación de los Estados de respetar y garantizar a todos los

individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Además, todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho a una protección igual y eficaz, por lo que se prohíbe cualquier discriminación por los motivos mencionados.

Aunque el término “discriminación” no está definido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el alcance de este concepto se ha delimitado en la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. En todos estos tratados se coincide en determinar que la discriminación implica toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en determinados motivos que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos y libertades en condiciones de igualdad y no discriminación.

En el marco de la Organización de los Estados Americanos hay diversos instrumentos en que también se contempla la obligación de promover la igualdad y la no discriminación. En el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece que los derechos y libertades deben ser respetados y garantizados a toda persona que esté sujeta a la jurisdicción de un Estado 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 el Protocolo de San Salvador, la Carta Democrática Interamericana y la Convención Interamericana contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia hay disposiciones similares.

Por lo tanto, en la implementación del Acuerdo, los derechos de acceso deben ejercerse sobre la base estricta de la igualdad y la no discriminación, sin ser objeto de ninguna distinción, exclusión ni restricción por ningún motivo, condición o situación. Sin embargo, en ocasiones, para lograr dicha igualdad y no discriminación será necesario adoptar enfoques diferenciados o tomar medidas positivas o afirmativas hacia determinados grupos o sectores, como se prevé en todo el texto del Acuerdo respecto de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Aunque en el artículo 3 no se menciona de forma explícita, se entiende que en los principios de igualdad y no discriminación se incorpora plenamente la igualdad de género y la igualdad de trato entre hombres y mujeres. No obstante, en el párrafo 10 del artículo 7 se menciona el género en particular.

b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;
--

El segundo grupo de principios que se enumera es el de transparencia y rendición de cuentas. Aunque en términos relativos estos principios se han desarrollado hace menos tiempo que otros, la transparencia y la rendición de cuentas están bien arraigadas en el derecho administrativo moderno y forman parte esencial de la buena gobernanza y la gestión pública eficaz.

La transparencia es, en esencia, una condición física que permite ver a través de un objeto cuando la luz lo atraviesa. La aplicación del concepto a las organizaciones públicas o privadas tiene una connotación casi idéntica: la apertura, el acceso a la información, las operaciones, las estructuras, los procesos, los servicios, los resultados, los recursos, las acciones y el desempeño de una determinada entidad, y la divulgación de estos.

Si bien la transparencia está estrechamente relacionada con el acceso a la información, va un paso más allá en el sentido de que exige honestidad en la actuación del Estado y la posibilidad de que esta última se someta al escrutinio público. Por lo tanto, no es raro que el acceso a la información y la transparencia se regulen de forma conjunta en las mismas piezas legislativas.

La transparencia es un requisito previo fundamental y un factor que impulsa la rendición de cuentas. Esta última puede entenderse como el hecho de que las instituciones del Estado se hagan responsables de sus decisiones, acciones y resultados, es decir, que den cuenta de determinados comportamientos y acciones, que informen sobre ellos y los justifiquen, que expliquen el motivo de sus decisiones y que acepten la responsabilidad de ellas. Ambos conceptos proceden de la contabilidad y la gestión de fondos, y surgieron en el ámbito de la contratación y las finanzas públicas, pero también pasaron a orientar la ciencia política, y actualmente se consideran indicadores clave de la buena gobernanza y la participación pública. Los mecanismos formales de supervisión y las entidades fiscalizadoras superiores desempeñan un papel importante en el aumento de la transparencia y la rendición de cuentas.

A primera vista puede parecer que la transparencia es pasiva, ya que implica permitir que se acceda a información sobre las acciones del Estado, mientras que la rendición de cuentas exigiría una actitud activa para proporcionar información sobre las acciones de relevancia pública. Sin embargo, hoy en día la mayoría de las leyes generales sobre el medio ambiente contienen disposiciones relativas a la transparencia activa, en que se prevé la obligación de actuar de forma proactiva para poner a disposición del público determinada información ambiental. En dichas leyes también hay disposiciones en que se hace referencia a la creación de sistemas de información ambiental.

En los Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible, que aprobó el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas<sup>25</sup> y refrendó el Consejo Económico y Social (ECOSOC)<sup>26</sup> en 2018, se mencionan la transparencia y la rendición de cuentas como elementos facilitadores de las instituciones públicas eficaces. Dichos Principios son una referencia importante para las políticas y la práctica de los Estados (véase el recuadro II.1).

#### Recuadro II.1

##### **Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas**

Los Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible, formulados por el Comité de Expertos en Administración Pública de las Naciones Unidas y refrendados por el Consejo Económico y Social (ECOSOC), tienen por objeto contribuir a la creación de instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles, en el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Se aplican a todas las instituciones públicas, entre ellas la administración de los órganos ejecutivos y legislativos, los sectores de la seguridad y la justicia, los órganos constitucionales independientes y las empresas estatales.

Esos principios son los siguientes:

- Eficacia: i) competencia, ii) formulación de políticas sólidas y iii) colaboración.
- Rendición de cuentas: iv) integridad, v) transparencia y vi) supervisión independiente.
- Inclusividad: vii) no dejar a nadie atrás, viii) no discriminación, ix) participación, x) subsidiariedad y xi) equidad entre generaciones.

<sup>25</sup> Véase Comité de Expertos en Administración Pública, “Informe sobre el 17º período de sesiones (23 a 27 de abril de 2018)”, *Suplemento*, Nº 24, Nueva York, 2018.

<sup>26</sup> Véase Consejo Económico y Social (ECOSOC), “Resolución aprobada por el Consejo Económico y Social el 2 de julio de 2018” (E/RES/2018/12), Nueva York, 2018.

Como se indica en los Principios, “[p]ara servir al interés público, los funcionarios deben desempeñar sus funciones oficiales con honradez y equidad y con arreglo a principios morales sólidos [...] Para asegurar la rendición de cuentas y posibilitar el escrutinio público, las instituciones deben realizar su labor de manera abierta y franca y facilitar el acceso a la información, a reserva únicamente de las excepciones limitadas y concretas establecidas por ley [...] Para mantener la confianza en las estructuras de gobierno, los organismos de supervisión deben actuar con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, de manera independiente y sin dejarse influir por terceros”.

**Fuente:** Comité de Expertos en Administración Pública, “Informe sobre el 17º período de sesiones (23 a 27 de abril de 2018)”, *Suplemento*, N° 24, Nueva York, 2018.

Además de en el artículo 3, la transparencia también se menciona en otras partes del Acuerdo, por ejemplo, en la sección sobre el acceso a la información ambiental (artículo 5.18) y en la sección sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8.3 b)). También es una característica que se deberá respetar en los órganos del Acuerdo, como el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, que según el artículo 18.2 tendrá un carácter transparente.

### c) principio de no regresión y principio de progresividad;

La no regresión y la progresividad son principios que tradicionalmente se encuentran en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos. Mientras que la no regresión se aplica a todos los derechos humanos, la progresividad en general se ha asociado a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>27</sup>.

El principio de que los derechos humanos, una vez reconocidos, no pueden destruirse, restringirse, derogarse ni limitarse en mayor medida de lo que ya está previsto constituye un punto de partida común de todos los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Esto se expresa con absoluta claridad en el artículo 30 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En lo que atañe al enfoque basado en derechos, el principio de no regresión implica no retroceder con respecto al grado de reconocimiento, protección e implementación que ya se ha alcanzado. Las nuevas normas, políticas, medidas o acciones no deben empeorar la situación preexistente en cuanto al alcance, la amplitud y la eficacia de los derechos, y no deben perjudicar ni afectar negativamente en modo alguno el grado de desarrollo actual. La regresión puede adoptar muchas formas, y puede ser directa o indirecta, explícita o implícita. A la hora de considerar si hay regresión, será esencial tener en cuenta el resultado o las implicaciones finales para los titulares de los derechos.

El principio de no regresión tiene un doble propósito. Por un lado, proporciona seguridad jurídica a todos los actores (por ejemplo, la mayoría de los acuerdos comerciales contienen una cláusula de no regresión). Por otro lado, garantiza que se respeten los derechos de las generaciones futuras. Sin embargo, el principio de no regresión no impide que el régimen jurídico se revise, enmiende o modifique en el futuro, ni prohíbe que la ley se adapte a los nuevos acontecimientos, como el progreso tecnológico y científico, siempre que no se menoscaben los derechos.

<sup>27</sup> En el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se exige a los Estados “adoptar medidas” hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. La progresividad también se menciona en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y en el artículo 4.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Véase también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), “CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)”, Ginebra, 1990.

La progresividad se ha aplicado en particular a los derechos económicos, sociales y culturales. De conformidad con el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados se comprometen a adoptar medidas, tanto en forma individual como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí reconocidos. El principio de progresividad se consagra asimismo en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Si bien la progresividad ofrece un cierto grado de flexibilidad, no hay que malinterpretarla y suponer que significa inacción, y en ningún caso despoja a las obligaciones de su contenido. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha subrayado que en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se exige que los Estados garanticen el ejercicio de los derechos sin discriminación, obligación que es inmediata y a la que no se aplica la progresividad. Además, el Comité ha indicado de forma expresa que todo Estado parte en el Pacto tiene la obligación inmediata de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia el objetivo de lograr la plena realización de los derechos reconocidos en él, adoptando medidas deliberadas, concretas y orientadas con la mayor claridad posible hacia el cumplimiento de sus obligaciones. El Comité también ha señalado que los Estados tienen una obligación básica mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos un nivel esencial mínimo de cada uno de los derechos, y ha afirmado que aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, los Estados deben empeñarse de todos modos en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos<sup>28</sup>. Además, las limitaciones de recursos no eliminan la obligación de los Estados de vigilar el grado de realización de los derechos y de formular estrategias y políticas para promoverlos.

De conformidad con esta lógica, en el Acuerdo de Escazú se colocó el principio de no regresión junto con el de progresividad, ya que son corolarios el uno del otro: mientras que prohibir la regresión sirve de salvaguarda para que se preserve el grado de realización de un derecho, la progresividad implica una obligación positiva de tomar medidas permanentes para hacerlo efectivo y seguir desarrollándolo. En el Acuerdo no se establece a qué velocidad deben progresar los Estados, pero sí se proporciona un sentido de movimiento, de mejora decidida y continuada, y se rechaza la inacción y la regresión.

Estos principios deben interpretarse junto con la disposición general del artículo 4.7 en que se expresa que nada de lo dispuesto en el Acuerdo limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse, ni impedirá a una Parte otorgar derechos de acceso más amplios.

Además del Acuerdo de Escazú, otros instrumentos ambientales internacionales en que se incluyen la no regresión y la progresividad<sup>29</sup> son el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) “El futuro que queremos”<sup>30</sup>, el Acuerdo de París<sup>31</sup>, el Protocolo de

<sup>28</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), “CESCR General Comment No. 3: The Nature of States Parties’ Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant)”, Ginebra, 1990.

<sup>29</sup> Naciones Unidas, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*. Informe del Secretario General (A/73/419), Nueva York, 2018.

<sup>30</sup> En el párrafo 20 se reconoce que “desde 1992, en algunos aspectos de la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, los avances han sido insuficientes y se han registrado contratiempos”, y que es esencial no dar marcha atrás en el compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

<sup>31</sup> En el artículo 4.3 se exige que cada contribución determinada a nivel nacional represente una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y que refleje la mayor ambición posible de dicha Parte.

Cartagena<sup>32</sup>, el Convenio de Basilea<sup>33</sup>, el Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>34</sup> y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar<sup>35</sup>, entre otros.

d) principio de buena fe;

La buena fe es uno de los fundamentos y principios generales en los que se basan el derecho y las relaciones internacionales. La buena fe, que abarca aspectos relacionados con la honestidad, la equidad, la fidelidad, la razonabilidad, la confianza y la seguridad, impone una norma de conducta e interpretación.

Si bien en el derecho internacional no existe una definición absoluta de la buena fe, en general se entiende que esta es una pauta de actuación según la cual un Estado debe actuar con lealtad en el cumplimiento de todos sus compromisos legales, con la convicción de que no está violando ningún derecho ajeno y con la expectativa de que los demás se comporten de la misma manera.

Este principio se menciona en el artículo 2.2 de la Carta de las Naciones Unidas, en que se dispone que todos los Miembros cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta. También es fundamental en el derecho moderno de los tratados y se manifiesta con claridad en el concepto de *pacta sunt servanda* (“los pactos deben cumplirse”). Dicho concepto está recogido en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en que se dispone que “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Del mismo modo, la buena fe es esencial en la interpretación de los tratados. En el artículo 31.1 de la Convención antes mencionada se señala que “[u]n 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”.

En cuanto a los derechos de acceso, la buena fe debe regir tanto la actuación de los Estados como la de los miembros del público en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones. Puede ser de especial importancia en la interpretación y aplicación de las disposiciones del Acuerdo que se refieren a la cooperación, como es el caso del artículo 11.

e) principio preventivo;

Prevenir los daños al medio ambiente en lugar de compensarlos cuando ya se han producido es uno de los aspectos centrales del derecho internacional del medio ambiente y constituye su fundamento principal. Es un hecho ampliamente reconocido que la mejor forma de proteger el medio ambiente es evitar los daños en lugar de repararlos y, por ello, desde sus inicios, en el derecho internacional del medio ambiente se ha hecho hincapié en la prevención como uno de los principios clave. Por lo tanto, los Estados tienen la responsabilidad de prevenir los daños ambientales transfronterizos que pueden ocurrir como resultado de las actividades que se llevan a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control. Las particularidades de los

<sup>32</sup> En el Protocolo se faculta a los Estados a adoptar medidas más estrictas para proteger la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.

<sup>33</sup> En el artículo 4.11 se permite a los Estados imponer exigencias adicionales para proteger mejor la salud humana y el medio ambiente.

<sup>34</sup> En el apartado k) del artículo 8 se exige que los Estados establezcan o mantengan la legislación necesaria u otras disposiciones de reglamentación para proteger las especies y poblaciones amenazadas.

<sup>35</sup> En los artículos 208, 209 y 210 sobre los diferentes tipos de contaminación marina se estipula que las leyes, los reglamentos y las medidas nacionales no serán menos eficaces que las normas internacionales. Según el artículo 311.6, los Estados Partes convienen en que no podrán hacerse enmiendas al principio básico relativo al patrimonio común de la humanidad y en que no serán partes en ningún acuerdo contrario a ese principio.

daños ambientales hacen que este enfoque sea obligatorio, teniendo en cuenta que el daño ambiental es a menudo irreversible y que restaurar la situación anterior es imposible o costoso.

El principio preventivo del derecho ambiental se basa en tres aspectos clave: a) la previsión, que crea la obligación de evitar o minimizar el riesgo de producir daños considerables antes de que ocurran; b) la diligencia debida, que exige una acción proactiva, y c) un ámbito espacial, que exige prevenir y cooperar sin importar cuál sea la ubicación del daño. En la práctica, este principio está relacionado con las obligaciones de diligencia debida, en particular con la obligación de hacer una evaluación del impacto ambiental antes de llevar a cabo actividades que supongan un posible riesgo de causar daño al medio ambiente. De ello se desprende que los Estados también deben tomar medidas para detectar dichos riesgos, obligación que tiene un carácter continuo, y llevar a cabo el análisis sobre la base de los conocimientos científicos disponibles.

El conocido caso Trail Smelter de 1938 se menciona a menudo como el origen de este principio, que también se incluyó en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo y en el Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. De conformidad con este principio, los Estados deben ejercer la soberanía sobre sus recursos naturales de una manera que garantice que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen el medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. En la actualidad se admite que la prevención se aplica como principio no solo a los posibles daños que un Estado pueda causar al medio ambiente de otro, sino que todo Estado tiene la obligación de actuar de forma preventiva dentro de su propia jurisdicción. Asimismo, los Estados tienen el deber de cooperar para mitigar los riesgos y las emergencias ambientales transfronterizas mediante la notificación, la consulta y las negociaciones<sup>36</sup>.

En la mayoría de los acuerdos ambientales multilaterales se hace referencia explícita al principio de prevención o se lo usa como fundamento, por ejemplo, en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (artículo 194.2), en el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985 (artículo 2.2 b)), en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (artículo 3) y en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático ambas de 1992 (artículo 2).

En lo que respecta al Acuerdo de Escazú, la aplicación de este principio implica que los derechos de acceso deben interpretarse e implementarse de una manera que favorezca las medidas previsoras y evite los daños ambientales. En su calidad de tratado ambiental, el Acuerdo de Escazú tiene por objeto contribuir a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente sano (artículos 1 y 4.1) y al desarrollo sostenible (artículo 1).

Además, dado el enfoque basado en los derechos que se adopta en el Acuerdo, las Partes deben garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano. El principio preventivo también puede aplicarse desde la perspectiva de los derechos humanos a fin de evitar infracciones de estos derechos. En el párrafo 3 del artículo 9 del Acuerdo de Escazú se puede hallar un ejemplo de cómo eso se refleja en este último, ya que en dicho párrafo se dispone que cada Parte debe tomar medidas para prevenir ataques, amenazas o intimidaciones contra los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

---

<sup>36</sup> Véase Naciones Unidas, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*. Informe del Secretario General (A/73/419), Nueva York, 2018, párrafo 11.

f) principio precautorio;
---------------------------

El principio precautorio tiene por objeto facilitar una respuesta ambiental ante situaciones de incertidumbre, sobre todo de carácter científico. Este principio supone que, cuando haya peligro de que ocurra un daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como motivo para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos destinadas a evitar que el medio ambiente se degrade. Este principio puede considerarse una ampliación del principio preventivo, ya que exige prevención incluso en caso de incertidumbre.

La precaución se incorporó en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que dice así: “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”.

Sobre la base del principio antes mencionado, hay dos elementos que desencadenan la precaución: el riesgo y la falta de certeza científica. Tiene que haber un peligro más o menos previsible que pueda causar un daño grave o irreversible, sumado a la ausencia de certeza científica absoluta. No obstante, este principio solo puede invocarse cuando hay motivos fundados de preocupación. Tiene que haber alguna base científica que permita predecir la posibilidad de que se produzcan efectos nocivos, si bien las pruebas de este riesgo no tienen por qué estar basadas en la opinión mayoritaria de los expertos. El que entre los científicos haya opiniones divergentes también puede indicar un estado de falta de certeza científica. Además, debe haber una cierta valoración de las consecuencias. Si bien los Estados están obligados a aplicar la precaución “ampliamente”, esta no es ilimitada ni indiscriminada, ya que deben aplicarla en función de sus capacidades y mediante la adopción de medidas “eficaces en función de los costos”<sup>37</sup>.

La aplicación del principio precautorio no significa necesariamente que se prohíba de forma estricta la ejecución de una actividad o un proyecto. En lugar de ello, se encomienda a los Estados que detecten y prevengan los riesgos, y que adopten salvaguardas y medidas preventivas para evitar los daños, incluso en ausencia de certeza científica absoluta. También puede implicar que quien propone la actividad o proyecto deba demostrar que no habrá daño ni posibilidad de que este ocurra. Al mismo tiempo, la adopción de medidas precautorias depende de las capacidades de cada Estado. Lo importante en una situación concreta es el nivel de conocimientos científicos y de capacidad técnica de que dispone un Estado determinado en el ámbito correspondiente, incluso a través de la cooperación internacional.

La precaución se incorpora en la mayoría de los acuerdos ambientales multilaterales o estos se basan en ella. El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985 y el Protocolo de Montreal de 1987 son quizá los mejores ejemplos de la aplicación del enfoque precautorio, ya que estos acuerdos se negociaron y en ellos se exigieron medidas antes de que se demostrara de forma concluyente la relación causal entre el agotamiento de la capa de ozono y los clorofluorocarbonos (CFC).

Este enfoque también se aplicó en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), en que los criterios de Berna sobre la inclusión de especies en un apéndice de especies amenazadas y sobre la supresión de estas de ese apéndice exigen que dicha supresión se lleve a cabo con precaución sobre la base de pruebas científicas concluyentes. En consecuencia, la falta de certeza científica

---

<sup>37</sup> Véase Naciones Unidas, *Lagunas en el derecho internacional del medio ambiente y los instrumentos relacionados con el medio ambiente: hacia un pacto mundial por el medio ambiente*. Informe del Secretario General (A/73/419), Nueva York, 2018, párrafo 12.

no debe esgrimirse como motivo para no actuar en el interés superior de la conservación de las especies. Además, en el artículo 3.3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se indica lo siguiente: “Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible”.

Otros ejemplos de incorporación del principio precautorio en los tratados ambientales son los artículos 10.6 y 11.8 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 2000, y los artículos 1 y 8.7 a) del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001.

g) principio de equidad intergeneracional;
--

El principio de equidad intergeneracional ha adquirido una amplia aceptación en los últimos decenios y se ha incorporado en marcos nacionales e internacionales. Este principio refleja la idea fundamental de justicia y equidad entre generaciones, idea que se basa en la noción de que cada generación comparte el planeta con otras (pasadas y futuras) y tiene la obligación de protegerlo para las que están por venir. Es la base del desarrollo sostenible, ya que garantiza que no se ignoren los intereses de las generaciones futuras.

En la Declaración de Estocolmo de 1972, la defensa del medio humano para las generaciones futuras ya se reconocía como una meta imperiosa. En el Principio 1 se establece que el hombre “tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”, y en el Principio 2 se establece que los recursos naturales de la Tierra deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras. Esta idea fue reconocida posteriormente en el Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo: Nuestro Futuro Común de 1987. En este documento se señala que las generaciones actuales deben ejercer la equidad en el uso y la conservación del medio ambiente y los recursos naturales y que, al hacerlo, deben satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Por su parte, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 se hace referencia explícita a los intereses de las generaciones futuras, y en su Principio 3 se afirma 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”.

También se hace referencia a las generaciones futuras en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica del mismo año. En el preámbulo del Acuerdo de París de 2015 se reconoce asimismo que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas, las Partes deben tener en cuenta sus respectivas obligaciones sobre la base de la equidad intergeneracional. En esa misma línea, este principio subyace a toda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Como se señala en el informe que el Secretario General de las Naciones Unidas preparó en 2013 sobre la solidaridad intergeneracional y las necesidades de las generaciones futuras, el principio fundamental de la equidad intergeneracional se concibe en el sentido de que “cada generación debería legar a sus sucesoras un planeta que esté, al menos, en las mismas condiciones que el planeta que esa generación recibió”. Como se señala en el informe, este principio general puede dividirse en tres componentes: conservación de las opciones, conservación de la calidad y conservación del acceso. La conservación de las opciones significa que “cada

generación debería tener la obligación de conservar la diversidad de la base de recursos naturales y culturales de modo que no restrinja indebidamente las opciones de las generaciones futuras para resolver sus problemas y satisfacer sus propios valores”. La conservación de la calidad se define como la obligación de cada generación de “mantener la calidad del planeta de modo que este no se transmita en condiciones peores a aquellas en las que se recibió”. Por último, la conservación del acceso se define como el deber de cada generación de proporcionar “derechos equitativos de acceso al legado de las generaciones pasadas”.

La equidad intergeneracional se incorpora en el Acuerdo de Escazú no solo en el artículo 3, sino también de forma implícita en el objetivo. Como se indica en el artículo 1, la finalidad última del tratado es contribuir 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.

h) principio de máxima publicidad;
------------------------------------

Suele entenderse que el principio de máxima publicidad significa presumir que toda la información que se encuentra en poder de los organismos públicos es pública y accesible, y que esta presunción solo puede anularse en circunstancias muy limitadas. Esto implica que el secreto solo está permitido cuando se demuestra que la confidencialidad es necesaria y legítima. En este principio, que se menciona de forma explícita como objetivo en varios marcos jurídicos nacionales, se capta la esencia del acceso a la información.

En la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública se presenta una de las formulaciones más claras del alcance y la finalidad de este principio. Además de reafirmarse que el derecho de acceso a la información se basa en el principio de máxima publicidad, se establece lo siguiente: “Esta ley establece la más amplia aplicación posible del derecho de acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública. La ley se basa en el principio de máxima publicidad, de tal manera que cualquier información en manos de instituciones públicas sea completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro y preciso régimen de excepciones, las que deberán estar definidas por ley y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática basadas en los estándares y la jurisprudencia del Sistema Interamericano”.

En consecuencia, en este principio se establece que la publicidad debe ser la norma, y que hay que privilegiarla en todo momento. De él también se deduce que el conjunto de causas que permitirían denegar el acceso debe ser reducido, claro y limitado. La decisión de no dar publicidad debe analizarse y justificarse caso por caso, y solo se deben aplicar excepciones cuando haya riesgo de producir un daño sustancial al interés protegido y cuando ese daño supere el interés público general en tener acceso a la información.

Cabe señalar que en el Acuerdo de Escazú se emplea el concepto de “máxima publicidad” y no de “máxima divulgación”. Estos términos a veces se utilizan indistintamente y ambos apuntan en la misma dirección. Sin embargo, “publicidad” proporciona un sentido de proactividad a la hora de hacer pública la información y difundirla, con lo que se enriquece la transparencia activa.

La máxima publicidad es el núcleo de los artículos 5 y 6 del Acuerdo de Escazú. En el artículo 5.1 se pide de forma explícita a cada Parte que garantice el derecho del público de acceder a la información ambiental “de acuerdo con el principio de máxima publicidad”. En las disposiciones del Acuerdo también se refleja la esencia de este principio, cuando se establece que en los regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos y que en ellos se deberá favorecer el acceso

a la información. Asimismo, los motivos de denegación deberán estar legalmente establecidos con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y serán de interpretación restrictiva.

Sin embargo, la máxima publicidad se puede extender más allá de los artículos 5 y 6. Por ejemplo, también debería aplicarse respecto de la información que se proporciona durante los procesos de toma de decisiones ambientales, para facilitar el derecho a la participación, y respecto de los medios que permiten hacer público el derecho de acceso a la justicia y los procedimientos correspondientes. Además, este principio podría implicar la presunción de que será preferible que las reuniones con autoridades y órganos públicos sean abiertas y sin restricciones.

i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;

El principio de soberanía permanente de los Estados sobre los recursos naturales es una consecuencia del principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados y ha sido recogido ampliamente en el derecho internacional. Aunque este principio apareció por primera vez en el marco del derecho económico internacional, hoy en día también es un componente clave del derecho internacional del medio ambiente. Se desarrolló junto con el principio que impone el deber de no causar daño a otros Estados, que se examinó en el principio e) anterior. Aunque ambos puedan parecer contradictorios, en realidad son complementarios y son consecuencia el uno del otro.

La soberanía de los Estados y la igualdad soberana implican que los Estados tienen derechos soberanos sobre sus recursos naturales, lo que significa no solo ejercer la propiedad, sino también la facultad de determinar qué gestionar y explotar, así como cuándo y cómo hacerlo. En la resolución 1803(XVII) de 1962 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se subrayó este principio, que está enraizado en el concepto de soberanía territorial.

Sin embargo, la soberanía no es absoluta y está limitada por el deber de cuidado, la diligencia debida y la obligación de no perjudicar el medio ambiente de otros Estados ni de las zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional. Esta correlación entre derechos y deberes se puso de manifiesto posteriormente en el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo de 1972 y en el Principio 2 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Como se establece en estas declaraciones, “de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y 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”.

Dado que este es un principio que rige las relaciones entre los Estados, cuando se trata de recursos compartidos (que no están totalmente dentro de la jurisdicción de un solo Estado), la obligación de utilizar el recurso de manera justa y armoniosa se convierte en un imperativo. Esta obligación se refiere principalmente a cooperar sobre la base de un sistema de información y de procedimientos de consulta y notificación previas que permitan usar dichos recursos de forma óptima, sin perjudicar ni obstaculizar los intereses legítimos de otros Estados.

El principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales no se aplica en las zonas en que los recursos se encuentran fuera de los límites de toda jurisdicción nacional, como es el caso de la alta mar o la zona de los fondos marinos y oceánicos de esta. La alta mar y las zonas de los fondos marinos

y oceánicos están sujetas a regímenes jurídicos diferentes, y su naturaleza jurídica también es distinta: la alta mar es un espacio al que todos los Estados pueden acceder de forma libre y que todos pueden usar, mientras que las zonas de los fondos marinos u oceánicos se caracterizan por ser patrimonio común de la humanidad. Sin embargo, ni la alta mar ni las zonas de los fondos marinos u oceánicos pueden estar sujetas a la soberanía de ningún Estado. En consecuencia, los Estados tienen una mayor obligación de cooperar para no perjudicar los recursos naturales que se encuentran en esas zonas marítimas y para evitar su apropiación ilícita.

j) principio de igualdad soberana de los Estados; y
---

La igualdad soberana de los Estados es un elemento central del derecho internacional público contemporáneo. La noción de que todos los Estados son iguales por el mero hecho de ser Estados se remonta a los siglos XVI y XVII, pero más recientemente se ha incorporado como principio fundacional de las Naciones Unidas. En el artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas se establece expresamente que la “Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Este concepto se reitera en la resolución 2625(XXV) de 1970 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “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”.

La soberanía del Estado es un concepto político y jurídico que sirve para determinar las libertades, prerrogativas y facultades de los Estados, pero también sus responsabilidades. A su vez, la igualdad soberana puede considerarse sobre todo de carácter jurídico, lo que significa que todos los Estados son iguales según el derecho internacional, independientemente de cualquier otra consideración (por ejemplo, el tamaño territorial, la población, el desarrollo económico o el poder militar).

Esta idea de soberanía ha sido muy útil para explicar las relaciones internacionales entre Estados soberanos y formalmente iguales, y sirve de base a otros principios fundamentales, como la prohibición de intervenir en los asuntos internos de los Estados o la inmunidad soberana de los Estados y sus funcionarios.

Aunque en la Carta de las Naciones Unidas no se define el principio, durante los trabajos preparatorios de esta llevados a cabo en la Conferencia de San Francisco se esbozaron algunos elementos clave que posteriormente se destacaron en la resolución 2625(XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En esta última se expresó que todos los Estados gozan de igualdad soberana y que, como tales, tienen iguales derechos e iguales deberes y son por igual miembros de la comunidad internacional, pese a las diferencias de orden económico, social, político o de otra índole. En particular, se consideró que la igualdad soberana comprendía los siguientes elementos: a) los Estados son iguales jurídicamente; b) cada Estado goza de los derechos inherentes a la plena soberanía; c) cada Estado tiene el deber de respetar la personalidad de los demás Estados; d) la integridad territorial y la independencia política del Estado son inviolables; e) cada Estado tiene el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural, y f) cada Estado tiene el deber de cumplir plenamente y de buena fe sus obligaciones internacionales y de vivir en paz con los demás Estados.

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. Un ejemplo de esto es el artículo 16, en que se dispone que cada Parte tendrá derecho a un voto.

k) principio <i>pro persona</i> .
-----------------------------------

El principio *pro persona* o *pro homine* es un criterio hermenéutico del derecho internacional de los derechos humanos en que se exige optar por la interpretación que más favorezca a la persona en lo que atañe a los derechos y a las garantías. Según este principio, las normas de derechos humanos deben interpretarse de la forma más amplia posible cuando se reconocen derechos y de la forma más restrictiva posible cuando se imponen límites al goce de estos. Además, cuando hay un conflicto entre las normas, debe darse preferencia a la que mejor proteja los derechos humanos.

Por consiguiente, este principio puede definirse como una directriz en que se dispone un orden de preferencia interpretativo y normativo en caso de que existan diferentes opciones igualmente válidas y posibles, con el objeto de garantizar que el resultado sea el que mejor proteja a la persona.

El principio se manifiesta en dos dimensiones: interpretativa y normativa. Por lo tanto, ante diferentes alternativas lleva a optar por una interpretación prioritaria o una aplicación preferente de las normas. En caso de duda interpretativa y siempre que haya diferentes formas posibles de interpretación, el principio insta a optar por la interpretación más amplia, salvo cuando se imponen restricciones o límites a los derechos, en cuyo caso se deberá interpretar de la forma más restrictiva posible. En cuanto a los conflictos entre las normas, según el principio *pro persona* se dará prioridad a la norma aplicable que mejor garantice los derechos humanos, ya sea mediante la aplicación directa de esa norma (si esto fuera congruente con las reglas de prioridad) o mediante la interpretación de toda norma en conjunto con la norma más favorable a los derechos humanos y de conformidad con ella.

El principio *pro persona*, que se aplica ampliamente en el sistema interamericano de derechos humanos, también ha sido muy reconocido en el corpus de derechos humanos de las Naciones Unidas. A menudo se considera que proviene de los respectivos artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En las Américas, el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos sirve de base normativa.

En el recuadro II.2 se señalan algunas referencias específicas al principio *pro persona* que figuran en los tratados internacionales de derechos humanos.

La inclusión del principio *pro persona* en el Acuerdo de Escazú es coherente con el enfoque basado en los derechos. También se refleja expresamente en algunas de las disposiciones del Acuerdo, por ejemplo, en los párrafos 7 y 8 del artículo 4. La dimensión normativa del principio *pro persona* se expresa cuando se afirma que nada de lo dispuesto en el Acuerdo de Escazú limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación nacional o en los acuerdos internacionales vigentes. Además, en lo que atañe a la interpretación, cada Parte avanzará en la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce de los derechos de acceso. Este principio tiene aplicaciones prácticas, por ejemplo, ayuda a las Partes a determinar el alcance de algunas definiciones, como la de “público” y la de “personas o grupos en situación de vulnerabilidad”, cuando surge una duda o un caso límite. Este principio también puede ser de extrema importancia cuando hay concurrencia de normas, por ejemplo, cuando hay tratados o normas internas igualmente aplicables sobre la misma materia, en cuyo caso se debe dar preferencia a la norma que mejor proteja los derechos de la persona.

## Recuadro II.2

**Artículos en que se hace referencia al principio *pro persona* en los tratados internacionales de derechos humanos**

Artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 29 (Normas de Interpretación) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

- a) permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;
- b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;
- c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y
- d) excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

## E. Artículo 4: Disposiciones generales

Como se ha señalado anteriormente, el Acuerdo de Escazú se articula en torno a cinco pilares (acceso a la información, participación pública, acceso a la justicia, defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y fortalecimiento de capacidades y cooperación). No obstante, algunas disposiciones se aplican al Acuerdo en su conjunto, y estas se establecen en el artículo 4 bajo el título “disposiciones generales”.

Estas disposiciones se refieren a diversas cuestiones, que abarcan la garantía del derecho a vivir en un medio ambiente sano, la obligación de adoptar todas las medidas necesarias y proporcionar orientación y asistencia al público para que pueda ejercer libremente los derechos, el establecimiento de un entorno propicio para la protección del medio ambiente, y el fomento de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

En el cuadro II.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en el artículo 4, así como orientaciones prácticas para su implementación.

**Cuadro II.1**  
**Principales obligaciones contenidas en el artículo 4 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para su implementación**

<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y otros derechos humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconocimiento explícito del derecho.</li> <li>- Interdependencia entre los derechos humanos y el medio ambiente.</li> <li>- En lo que atañe a otros derechos humanos, necesidad de reconocimiento universal y relación con el Acuerdo.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Garantizar el libre ejercicio de los derechos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No debe haber represalias ni interferencias indebidas, ni temor de que ellas ocurran.</li> <li>- Conlleva obligaciones negativas y positivas.</li> <li>- Se refiere a todos los derechos reconocidos en el Acuerdo (no se limita a los derechos de acceso).</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Adoptar las medidas necesarias para garantizar la implementación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centrarse en la implementación plena y efectiva (artículo 1).</li> <li>- Se pueden adoptar una amplia gama de medidas.</li> <li>- Compatibilidad, coherencia y cumplimiento.</li> </ul>
<b>Párrafo 4</b>	Proporcionar al público información para aumentar el conocimiento sobre los derechos de acceso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Complemento del pilar de fortalecimiento de capacidades y cooperación.</li> <li>- Proactividad de cada Parte.</li> <li>- Adaptación al público objetivo.</li> </ul>
<b>Párrafo 5</b>	Asegurar que se oriente y asista al público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El objetivo es facilitar el ejercicio de los derechos de acceso.</li> <li>- Variedad de formas de cumplir la obligación.</li> <li>- Énfasis en las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.</li> </ul>
<b>Párrafo 6</b>	Garantizar un entorno propicio para la protección del medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vínculo con el artículo 9.</li> <li>- Énfasis en el reconocimiento y la protección.</li> </ul>
<b>Párrafo 7</b>	En el Acuerdo se establecen niveles mínimos y no máximos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a mantener las medidas existentes más favorables.</li> <li>- Derecho a introducir medidas más favorables.</li> </ul>
<b>Párrafo 8</b>	Avanzar en la adopción de la interpretación más favorable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vínculo con el principio <i>pro persona</i>.</li> <li>- Obligación de esforzarse, no de alcanzar el resultado.</li> </ul>
<b>Párrafo 9</b>	Alentar el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mención de los datos abiertos.</li> <li>- Diversos idiomas usados en el país.</li> <li>- No se deben generar restricciones ni discriminaciones.</li> </ul>
<b>Párrafo 10</b>	Promover el conocimiento de los contenidos del Acuerdo en otros foros internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lenguaje de carácter recomendatorio.</li> <li>- Foros relacionados con el medio ambiente.</li> <li>- Respeto de las normas de cada foro.</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

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.

De conformidad con la primera disposición general del Acuerdo de Escazú, cada Parte se compromete a garantizar 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 Acuerdo. Aunque este derecho puede considerarse el fin último del tratado de conformidad con su objetivo, esta disposición va más allá de él al reconocerlo explícitamente como un derecho y al complementarlo con la mención de otros derechos humanos relacionados. Al incluir este párrafo, las Partes reconocieron con claridad que el derecho humano a un medio ambiente sano es una premisa para el ejercicio de los derechos de acceso, y que además se relaciona estrechamente con otros derechos humanos, con lo que se destaca la interconexión entre ellos.

Como ya se ha indicado, los derechos humanos y el medio ambiente son interdependientes. El pleno goce de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la vida, al más alto nivel posible de salud, a un nivel de vida adecuado, a una alimentación adecuada, al agua y al desarrollo, dependen de que haya un medio ambiente sano, seguro, limpio y sostenible. A su vez, el derecho a un medio ambiente sano también ha sido reconocido como un derecho en sí mismo. Esto último conlleva obligaciones tanto de procedimiento como de fondo para los Estados. Además de las obligaciones de procedimiento, como los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia, y las evaluaciones de impacto ambiental, los Estados deberán adoptar medidas eficaces para garantizar la protección y el uso sostenible del medio ambiente y para prevenir los daños ambientales. Aunque no siempre sea posible evitar todos los daños, es imperativo actuar con la debida diligencia para prevenirlos o reducirlos en la medida de lo posible. El derecho a un medio ambiente sano tiene una dimensión colectiva y una individual. Desde el punto de vista colectivo, salvaguarda un bien público de valor universal tanto para las generaciones presentes como para las futuras. La dimensión colectiva también es fundamental para ciertos grupos, como los pueblos indígenas. Desde una perspectiva individual, este derecho permite a las personas hacer efectivos todos sus derechos humanos.

El uso del verbo “garantizar” en el párrafo envía un mensaje potente desde el principio, ya que representa un lenguaje obligatorio. Por lo tanto, se espera que los Estados Partes cumplan de forma estricta e incondicional. En gran medida, las Partes cumplirán esta obligación al implementar los derechos de acceso a los que se refiere el Acuerdo, que constituyen el componente procedimental del derecho a un medio ambiente sano. Sin embargo, también debe garantizarse el contenido sustantivo del derecho.

Cabe destacar que reconocer el derecho a un medio ambiente sano y vincularlo con los derechos humanos, como se hace en el Acuerdo de Escazú, no es novedoso. En el ámbito regional, en el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como Protocolo de San Salvador, se reconoce que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, y que los Estados deben promover la protección, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva 23-17, analiza ampliamente el derecho a un medio ambiente sano en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Del mismo modo, en la gran mayoría de los marcos jurídicos nacionales de la región también se salvaguarda el derecho al medio ambiente, sobre todo a nivel constitucional. En algunos también se incluye la obligación concurrente de preservar el medio ambiente.

Otro componente esencial de esta disposición es el vínculo entre el derecho a un medio ambiente sano y otros derechos humanos. Los Estados deben garantizar “cualquier otro derecho humano universalmente reconocido” que esté relacionado con el Acuerdo. El reconocimiento universal puede surgir de tratados, declaraciones o resoluciones. La Declaración Universal de los Derechos Humanos o la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre son ejemplos de declaraciones. Entre los ejemplos de resoluciones en que se reconocen derechos humanos se encuentra la resolución 64/292 de 2010 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en que se reconoce formalmente el derecho humano al agua y al saneamiento. El requisito de refrendo universal implica que todos los países de América Latina y el Caribe que puedan ser Parte del Acuerdo hayan reconocido estos derechos. Aunque no se enumeran los derechos humanos concretos a los que se refiere esta sección, el alcance está limitado por la necesidad de que se trate de derechos que gocen de reconocimiento universal y guarden relación con el Acuerdo. Algunos ejemplos de derechos humanos universalmente reconocidos que podrían entrar en esta categoría por su proximidad con el Acuerdo son el derecho a la vida, el derecho a la libertad y a la seguridad, el derecho a la libertad de expresión y de reunión y asociación pacíficas, y el derecho a la igualdad y a la no discriminación o a la igual protección de la ley.

2. Cada Parte velará por que los derechos reconocidos en el presente Acuerdo sean libremente ejercidos.

En el párrafo 2 se recoge una de las condiciones previas para el pleno goce de los derechos: la posibilidad de ejercerlos con libertad. El reconocimiento de los derechos o las garantías no tiene sentido si las personas no pueden ejercer los derechos de forma voluntaria o acceder sin temor a los mecanismos de cumplimiento.

El libre ejercicio de los derechos se refiere a la posibilidad de ejercerlos sin temor, interferencia indebida o represalias. Esto abarca todas las formas de coacción, amenazas o limitaciones ilegales e ilegítimas al ejercicio de los derechos, pero también la ausencia de represalias, penalización, ataques o acoso por ejercerlos.

Se espera de los Estados asuman una obligación negativa y una positiva. Por un lado, las Partes deberán abstenerse de restringir de forma indebida el ejercicio de los derechos o de interferir indebidamente con ellos. En el derecho internacional de los derechos humanos se establece, por ejemplo, que los derechos económicos, sociales y culturales solo pueden estar sometidos a “limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática” (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Por otro lado, los Estados también deben proteger a las personas y los grupos del ejercicio abusivo de los derechos, adoptar medidas proactivas para que los derechos se ejerzan y crear entornos propicios en que los derechos se puedan ejercer con libertad. Esta disposición también abarca la protección de quienes denuncian irregularidades, con el objetivo de proteger a quienes utilizan los mecanismos de revisión y cumplimiento para defender sus derechos y los de los demás. Además, hay un claro vínculo con el párrafo 6 del artículo 4 en que se exige a cada Parte que garantice un entorno propicio para promover la protección del medio ambiente.

Este párrafo tiene un alcance amplio, ya que no se limita a los derechos de acceso, sino que se refiere a todos los derechos que se reconocen en el Acuerdo, entre ellos, el derecho a vivir en un medio ambiente sano (artículos 1 y 4.1) y al desarrollo sostenible (artículo 1). Por lo tanto, abarca tanto los derechos de los titulares de obligaciones como los de los titulares de derechos, y también se extiende a los derechos que tienen las Partes en el marco del Acuerdo (por ejemplo, el derecho de voto que se establece en el artículo 16).

En el artículo 9 se desarrolla de forma específica el libre ejercicio de los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Allí se exige que cada Parte garantice un entorno seguro y propicio en el que esos defensores puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad, y que tome 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.

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.

En los tratados, que son instrumentos jurídicos vinculantes, se establecen obligaciones internacionales entre los Estados partes. En el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se establece además que las partes deben cumplir sus obligaciones de buena fe y en el artículo 27 que ninguna parte puede invocar las disposiciones de su derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación establecida en un tratado.

En este párrafo se establece la obligación general de las Partes de adoptar todas las medidas necesarias en sus marcos nacionales para aplicar las disposiciones del Acuerdo. En esta disposición, que está estrechamente relacionada con el artículo 1, se hace hincapié en la necesidad de tomar medidas concretas para alcanzar los objetivos del tratado.

Del texto de esta disposición se desprenden varias ideas. En primer lugar, implica que cada una de las Partes deberá tomar medidas de forma proactiva para cumplir las obligaciones que le competen en el marco del Acuerdo. Como ya se ha indicado, que el Acuerdo esté orientado hacia la implementación significa que el mero hecho de que una Parte reconozca los derechos no es suficiente para considerar que ha saldado su obligación: debe garantizar que esos derechos se implementen de forma plena y efectiva en la práctica. No basta con que una Parte considere que el Acuerdo es de aplicación directa y tiene una jerarquía jurídica superior a la del derecho nacional: se deben adoptar las medidas necesarias para implementarlo.

En segundo lugar, si bien no hay un modelo preferido para aplicar las disposiciones del Acuerdo, se deberán adoptar las medidas de implementación “necesarias”. Aparte de una disposición en que se exige de forma específica que se adopten medidas legales<sup>38</sup>, en el Acuerdo se ofrece un amplio abanico de posibilidades entre las que se puede elegir según el contexto y la situación de cada Parte. Sin embargo, a modo de ejemplo se mencionan medidas legislativas, reglamentarias y administrativas o de cualquier otra naturaleza. Las medidas políticas, de control y supervisión, presupuestarias y financieras o de fortalecimiento de capacidades, sensibilización y educación parecen entrar en esta última categoría general. Para determinar qué medidas se necesitan, los Estados deben tener en cuenta no solo el objetivo del Acuerdo, sino también sus principios, como los de igualdad y no discriminación, no regresión y progresividad, transparencia y rendición de cuentas, y máxima publicidad. Por lo tanto, es posible que se espere que las Partes expliquen o justifiquen por qué se adoptó una determinada medida y por qué esta se considera necesaria para lograr el objetivo final. No obstante, las medidas deberán ser coherentes con el Acuerdo y también entre ellas.

Para determinar qué es necesario y qué tipo de medida se debe adoptar, puede ser útil que las Partes lleven a cabo una evaluación de sus leyes, reglamentos y prácticas, y las comparen con las obligaciones y normas del Acuerdo. Este análisis puede dar lugar a un plan nacional de implementación en que se establezcan los puntos

---

<sup>38</sup> En el artículo 5.8 se exige que los motivos para denegar el acceso a la información ambiental se establezcan legalmente de antemano, lo que significa que se exige que estén contenidos en medidas legales.

de partida, las carencias, los retos, las oportunidades y las prioridades, las entidades responsables, los plazos y la asignación de recursos. Aunque corresponde a los Estados adoptar medidas de implementación, la naturaleza de los derechos y obligaciones exige un enfoque coordinado con todas las partes interesadas.

En tercer lugar, con la frase “en el marco de sus disposiciones internas” se indica el corpus en el que se deberán adoptar las medidas. Aunque en general se otorga cierta flexibilidad a las Partes en cuanto a los métodos que pueden aplicar, sus disposiciones internas ofrecen el marco de implementación. En consecuencia, si en el derecho interno la implementación de ciertas disposiciones exige una forma, un formato o una jerarquía determinados, entonces esta última determinará la medida que se ha de adoptar, siempre que no sea incompatible con el Acuerdo.

La compatibilidad y la coherencia quizá se encuentren entre los conceptos más importantes que hay que tener en cuenta al analizar las medidas de implementación. Por un lado, las Partes deberán eliminar todas las normas y prácticas que violen los derechos contenidos en el Acuerdo. Por otro lado, deberán dar preferencia a las normas y prácticas que refuercen la implementación y el cumplimiento. En consecuencia, las Partes deben asegurarse de que toda la legislación pertinente sea clara y coherente con el Acuerdo, pero también deben evitar que esa legislación se aplique e interprete de forma incoherente. También hay que tener en cuenta el principio de no regresión. Además, la implementación debe ir acompañada de medidas coercitivas adecuadas. Para garantizar que el marco nacional sea plenamente compatible con el Acuerdo es necesario llevar a cabo revisiones exhaustivas y continuas.

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 de acuerdo con las posibilidades y las prioridades nacionales de cada Parte. 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.

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.
--

En el párrafo 4 se reconoce la importancia de que el público reciba información y educación para poder ejercer plenamente los derechos de acceso. Este párrafo, que complementa el pilar de fortalecimiento de capacidades y cooperación de los artículos 10 y 11, se centra en el suministro de información con el fin de que se adquirieran conocimientos sobre el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones en asuntos ambientales y el acceso a la justicia en dichos asuntos.

En el Acuerdo se deja a cada Parte un amplio margen para cumplir esta obligación. La naturaleza de la obligación implica que cada Parte deberá ser proactiva a la hora de poner a disposición del público información que fomente las habilidades y los conocimientos de este sobre los derechos de acceso. La información puede referirse a los términos y condiciones básicos relativos al ejercicio de cada derecho, o puede estar relacionada con los procesos y procedimientos, y con ejemplos de mejores prácticas y lecciones aprendidas. Esta información tendría que estar adaptada al público objetivo, y ser accesible, adecuada y comprensible para todas las personas. Puede ser necesario prestar especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

El objetivo general de esta disposición es contribuir a la implementación efectiva del Acuerdo: de ahí la importancia de interpretar este párrafo de forma holística, desde el punto de vista del objetivo que se establece en el artículo 1 del tratado.

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.

Una de las características más destacadas del Acuerdo de Escazú es que se centra en no dejar a nadie atrás. En el Acuerdo se reconoce que el público, y en particular las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, pueden necesitar apoyo para ejercer plenamente sus derechos, y se establece que cada Parte debe orientar y asistir a los titulares de derechos a fin de que puedan ejercerlos.

Este párrafo se basa en el compromiso anterior de proporcionar al público información para facilitar la adquisición de conocimientos respecto de los derechos de acceso. Informar y orientar al público constituye una función tradicional básica del Estado que suelen desempeñar los funcionarios y las oficinas que trabajan de cara al público.

Las Partes pueden cumplir esta obligación de varias maneras. Pueden designar a funcionarios para que se encarguen específicamente de asistir y orientar en materia de los derechos de acceso sin importar cuál sea el asunto de que se trate, o pueden contar con distintos funcionarios responsables según cuál sea el tema. El funcionario que se ocupe de un caso concreto también puede recibir el mandato de apoyar a los integrantes del público cuando sea necesario. También se puede brindar orientación y asistencia utilizando materiales de divulgación y comunicación y medios electrónicos (por ejemplo, líneas directas, asistencia a distancia o asistentes virtuales), aunque hay que tener cuidado de evitar que surjan limitaciones para los integrantes del público que no puedan utilizar esos sistemas. Por consiguiente, se pueden ofrecer otros medios de orientación y asistencia.

Además, en el párrafo se hace hincapié en la atención especial que cada Parte debe prestar a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad que se definieron en el artículo 2. A fin de materializar este compromiso, y en consonancia con los principios de igualdad y no discriminación, el Acuerdo contiene disposiciones particulares destinadas a apoyar a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad en cada pilar, por ejemplo, en los artículos 5.3, 5.4, 5.17, 6.6, 7.14, 8.5 y 10.2 e).

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.

Garantizar un entorno propicio para promover la protección del medio ambiente es otra disposición general del Acuerdo de Escazú. En el párrafo 6 se establece que esto se aplica a las personas, asociaciones, organizaciones o grupos, y que dicho entorno se fomenta mediante el reconocimiento y la protección de estos.

La atención específica que se presta a las personas y los grupos que defienden el medio ambiente se refuerza no solo en este párrafo sino también en el párrafo 11 del preámbulo, en que se reconoce la importante labor del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y en el artículo 9, que se refiere a dichos defensores.

Se considera que hay varios elementos que contribuyen a crear un entorno propicio para la protección del medio ambiente, entre ellos, los siguientes: un marco jurídico sólido, claro y coherente que sea congruente con las normas internacionales que salvaguardan los derechos y las libertades; transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información; mecanismos y procesos que permitan que el público participe de forma significativa, y acceso efectivo a la justicia y a garantías mínimas que protejan los derechos. Un entorno propicio también es el que permite a las personas y a los grupos actuar sin amenazas, acoso, intimidación ni violencia. En el análisis del artículo 9 se puede hallar un examen más detallado de este concepto.

El reconocimiento y la protección también se mencionan como elementos que favorecen un entorno propicio. Reconocer a las personas y grupos que defienden el medio ambiente contribuye a la sociedad, y es esencial garantizar que las acciones de estos no se criminalicen, deslegitimen ni estigmaticen. Este reconocimiento del valor y el mérito de esas personas y grupos se puede brindar por la vía legal, política o simbólica. Las Partes pueden reconocer su personalidad jurídica específica, empoderarlos como actores clave y fomentar su participación activa en la conducción de los asuntos públicos, así como mostrar aprecio y fomentar una imagen positiva de ellos y de su labor en el ámbito público. Para hacer esto se pueden hacer declaraciones públicas, otorgar premios y reconocimientos, o aplicar otros mecanismos de apoyo. El reconocimiento también puede ir acompañado de programas de formación adecuados a diferentes niveles, así como de campañas de sensibilización y de comunicación destinadas a aumentar el conocimiento y la comprensión de los aportes. A su vez, la protección supone tomar medidas para salvaguardar a las personas y los grupos de las violaciones de los derechos humanos. Entre las medidas de protección puede haber diferentes mecanismos destinados a evitar que se dañe la vida, la integridad y la seguridad de las personas, así como sistemas de alerta temprana.

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 pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.

En el párrafo 7 se recogen dos de las principales ideas que constituyen los cimientos del Acuerdo de Escazú: 1) que en los países se ha avanzado mucho en la implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales, pero que el nivel de implementación alcanzado difiere de un país a otro, y 2) que en el instrumento se establece un nivel mínimo, no máximo.

Desde el inicio del proceso, en los países de la región se ha admitido que la implementación plena de los derechos de acceso exige un grado de ambición correspondiente. Así, en la Visión de Lima de 2013 se reconoció que, independientemente de las medidas acordadas para fortalecer la aplicación cabal de los derechos de acceso, nada impediría que en los países se adoptaran medidas adicionales que garantizaran un acceso aún más amplio a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.

Esta disposición garantiza que en todos los países se cumplan unos requisitos mínimos, pero no impide que en ellos se concedan derechos y garantías más favorables. Este acceso más amplio puede concederse antes o después de que un Estado se convierte en Parte. Además, los derechos y garantías se pueden reconocer mediante instrumentos nacionales o internacionales. Lo importante es que se apliquen las normas más favorables. Lo anterior es coherente con el principio de no regresión y de progresividad, así como con el principio *pro persona*.

En algunas disposiciones del Acuerdo se adopta este enfoque de forma expresa. En el párrafo 12 del artículo 5, por ejemplo, se establece un plazo máximo de 30 días hábiles desde la fecha de recepción para responder a una solicitud de acceso a la información. Sin embargo, este plazo será menor si así estuviera previsto expresamente en la normativa interna, lo que significa que si un país tiene establecido un plazo más breve, este seguirá rigiendo.

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.

De conformidad con el enfoque basado en los derechos humanos del Acuerdo de Escazú, en el párrafo 8 del artículo 4 se refuerza el principio de la “interpretación más favorable”. Cuando al implementar el Acuerdo las Partes deban optar entre diferentes formas alternativas de interpretarlo, ellas y los titulares de obligaciones deberán avanzar hacia adoptar la interpretación que más favorezca la plena efectividad de los derechos de acceso.

Como se ha visto en el artículo 3, este criterio interpretativo es el núcleo del principio *pro persona*, en que se da preferencia al significado más favorable a la protección de los derechos de la persona (o menos restrictivo cuando se trate de establecer límites o excepciones al derecho).

En este párrafo, no obstante, la prioridad que se otorga a la interpretación más favorable no es absoluta, ya que la obligación es de “avanzar” en su adopción. Por lo tanto, es una obligación de esforzarse y no de alcanzar un resultado. La autoridad o el titular de la obligación puede tener que dar una explicación razonada de la interpretación que se ha adoptado y, si es el caso, de por qué ha optado por la que no es más favorable a la protección y el ejercicio de los derechos. En otras palabras, deberá explicar cómo se esforzó y “avanzó en la adopción” de la interpretación más favorable.

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.

Con consciencia de los avances tecnológicos y de su importancia para acelerar el progreso de los derechos de acceso en asuntos ambientales, en el párrafo 9 se establece que cada Parte deberá alentar el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, cuando corresponda.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son un concepto amplio que engloba diversos dispositivos, tecnologías y aplicaciones, por ejemplo, los medios de comunicación tradicionales, como la radio, la televisión o los teléfonos fijos, pero también los avances más recientes en términos relativos, como Internet, las redes inalámbricas y de banda ancha, las computadoras, los servicios por satélite, los teléfonos inteligentes y otros equipos informáticos, programas informáticos, programas intermedios, redes sociales, y demás servicios y aplicaciones que permiten al usuario acceder a información en formato digital, así como enviarla, recuperarla y almacenarla. Es un término que debe entenderse en función de parámetros propios del contexto (qué está disponible, para quién y dónde) y su alcance es de naturaleza dinámica o evolutiva, ya que las tecnologías cambian constantemente y surgen innovaciones.

Los beneficios de aplicar las TIC a los derechos de acceso en asuntos ambientales son incuestionables. Las TIC no solo facilitan el flujo de información entre el Estado y la sociedad, sino que también permiten mejorar notablemente la gestión pública, la prestación de servicios básicos y la participación del público. Sus efectos multiplicadores van desde el aumento de la transparencia y la apertura hasta el incremento de la velocidad, la escala, la calidad, la precisión, la capacidad de respuesta y la eficiencia de los servicios, lo que reduce el tiempo y los costos tanto para los gobiernos como para el público. Es por ello que el uso de las TIC y del gobierno electrónico ha aumentado en lo que respecta a la gestión ambiental.

En el Acuerdo de Escazú se reconoce la importancia de las TIC pero no se les da un carácter obligatorio: solo se fomenta su uso, y se deja espacio suficiente para que cada Parte determine la mejor manera de utilizarlas, cuando y como corresponda. Dado que se trata de una disposición general, este párrafo se aplica a todos los pilares del Acuerdo, pero puede ser de especial importancia a la hora de generar y divulgar la información ambiental, así como de ofrecer plataformas y medios complementarios para que el público participe en los procesos de toma de decisiones ambientales. La obligación de alentar el uso de las TIC es también coherente con los principios de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad.

Cabe destacar el hecho de que se mencionan los “datos abiertos”. Estos se señalan como ejemplo de una TIC que las Partes pueden fomentar, y ofrecen un potencial enorme para mejorar la implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales. Se consideran datos abiertos los que están disponibles de forma gratuita en línea para que cualquiera pueda acceder a ellos, utilizarlos y reutilizarlos con cualquier fin. Según la Definición de Conocimiento Abierto de Open Knowledge International, “los datos abiertos son datos que cualquier persona puede utilizar, reutilizar y redistribuir libremente, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requisito de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen”. En la Definición de Conocimiento Abierto se establecen cuatro requisitos: 1) condición o licencia abierta (la obra debe ser de dominio público o proporcionarse en el marco de una licencia abierta); 2) acceso (la obra debe proporcionarse en su totalidad y a un costo de reproducción único y razonable como máximo, y debe poder descargarse a través de Internet sin costo alguno); 3) legibilidad mecánica (la obra debe proporcionarse en una forma que una computadora pueda procesar con facilidad, y en la que resulte sencillo acceder a los elementos individuales de la obra y modificarlos), y 4) formato abierto (la obra debe proporcionarse en un formato que no imponga ninguna restricción a su uso, ni monetaria ni de otro tipo, y que pueda procesarse en su totalidad con al menos una herramienta informática libre o de código abierto). Hay iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto que también ofrecen marcos pertinentes para formular datos abiertos relativos a las políticas públicas.

En la disposición también se indica que las nuevas TIC se fomentarán en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda. Esta mención es coherente con el resto del Acuerdo, en particular con el reconocimiento de la multiculturalidad de la región, que se hace en el preámbulo, y con los artículos 6.6, 7.11, 8.4 d) y 10.2 e). El uso de las TIC se correlaciona directamente con el fomento de las capacidades de los titulares de obligaciones y derechos, ya que solo mediante la capacitación, la promoción del conocimiento y la sensibilización sobre estas plataformas se podrá lograr que todos aprovechen sus beneficios.

Lamentablemente, el acceso a las TIC y el uso de estas sigue siendo desigual en la región, y el analfabetismo digital o la falta de acceso o uso suficiente y adecuado puede suponer una barrera adicional para el ejercicio de los derechos de acceso en asuntos ambientales. Para evitar que las nuevas tecnologías den lugar a desigualdades y obstáculos, en el párrafo se prohíbe estrictamente la restricción o discriminación derivada del uso de los medios electrónicos. Por lo tanto, se deberán ofrecer formatos y medios alternativos para superar cualquier dificultad particular que el público pueda encontrar.

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.

Mediante esta disposición general se anima a las Partes a difundir el contenido del tratado en otros foros internacionales relacionados con el medio ambiente. Lo que ha motivado la inclusión de este párrafo es mantener la coherencia entre el ámbito nacional e internacional en cuanto a la aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales. De este modo, se reconoció que el contenido del Acuerdo era importante en varios niveles, y que podía contribuir a otros foros intergubernamentales e internacionales sobre cuestiones ambientales.

Hay varios aspectos que merece la pena destacar. En primer lugar, la disposición dice “podrán promover”, lo que indica que su carácter es recomendatorio. En segundo lugar, el ámbito de aplicación se limita a los foros internacionales relacionados con el medio ambiente, pero la disposición se aplica tanto a los bilaterales como a los multilaterales. En tercer lugar, la promoción del conocimiento de los contenidos debe llevarse a cabo de acuerdo con las reglas que prevea cada foro. Mediante estas características se reconocen las facultades soberanas de cada Estado para determinar su política exterior, y la autonomía e independencia de cada foro para establecer sus reglas.

Esta disposición complementa la obligación de promover la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental que se establece en el párrafo 12 del artículo 7.



### III. Acceso a la información ambiental

En el Acuerdo de Escazú se establece una norma regional de acceso a la información ambiental para los países de América Latina y el Caribe, y en ella se proporcionan medidas de procedimiento destinadas a implementar ese derecho. El acceso a la información ambiental, que es el primer “pilar” de los derechos de acceso, exige que las autoridades competentes divulguen la información que está en su poder, bajo su control y custodia cuando así se les solicite, y que publiquen de forma proactiva determinados tipos de información ambiental.

Las disposiciones sustantivas relacionadas con el acceso a la información se encuentran en los artículos 5 y 6. Los términos “información ambiental” y “autoridad competente” se definen en el artículo 2, y en él se indican el alcance y el tipo de información que puede solicitarse en el artículo 5, el tipo de información que se debe divulgar de forma proactiva según el artículo 6, y los órganos que tienen la obligación de divulgar la información que el público solicite.

El acceso a la información ambiental está interconectado con los demás derechos de acceso, ya que hace posibles tanto la participación del público en la toma de decisiones ambientales como el acceso a la justicia. Las personas bien informadas pueden participar de forma significativa en los procesos ambientales y adquirir amplios conocimientos acerca de sus derechos y sobre cómo reivindicarlos.

La divulgación de información ambiental también puede ayudar a las personas a ejercer y proteger otros derechos, por ejemplo, el derecho a un medio ambiente sano, porque lleva a que estas comprendan mejor sus derechos y las medidas que permiten obtener reparación.

El derecho de acceso a la información se deriva del principio de que el público tiene derecho a saber cómo los gobiernos que elige ejercen el poder y gastan los fondos públicos. El acceso a la información permite al público examinar las acciones del Estado y cuestionar la mala gestión y la corrupción aumentando la transparencia y haciendo que las autoridades públicas rindan cuentas.

Al igual que ocurre con todas las disposiciones del Acuerdo de Escazú, en la norma de acceso a la información que se describe en estas disposiciones se establece un nivel mínimo y no uno máximo, y los Estados pueden optar por incluir normas más estrictas.

#### A. Artículo 5: Acceso a la información ambiental

En esta sección se ofrece una explicación del artículo 5. En él se establecen las disposiciones relativas a la “transparencia pasiva”, un aspecto del acceso a la información según el cual esta se proporciona cuando un integrante del público la solicita. Se explica esta obligación y se ofrecen orientaciones sobre cómo las Partes deben implementar este artículo.

En el cuadro III.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en el artículo 5, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro III.1  
**Principales obligaciones contenidas en el artículo 5 del Acuerdo de Escazú  
 y orientaciones para implementarlas**

<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se aplica a la información ambiental que está en poder o bajo el control o la custodia de una Parte.</li> <li>- Se debe cumplir el principio de máxima publicidad.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Respetar el contenido del derecho de acceso a la información ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Derecho a solicitar información a las autoridades competentes y a recibirla de ellas.</li> <li>- No es necesario mencionar el interés o el motivo por el que se presenta la solicitud.</li> <li>- Se debe informar en forma expedita si la información está en poder de la autoridad competente.</li> <li>- Se debe informar sobre el derecho a recurrir la no entrega de información y sobre los requisitos para ejercer ese derecho.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Facilitar el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los Estados deben establecer procedimientos de atención dirigidos a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.</li> <li>- La atención debe estar basada en las condiciones y especificidades de las personas o grupos vulnerables.</li> <li>- La atención debe abarcar desde la formulación de solicitudes hasta la entrega de la información.</li> </ul>
<b>Párrafo 4</b>	Garantizar que las personas o grupos en situación de vulnerabilidad reciban asistencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asistencia para formular las peticiones y obtener respuesta.</li> </ul>
<b>Párrafo 5</b>	Comunicar la denegación en los casos en que la información no se entregue por estar en el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se debe comunicar por escrito la denegación, y en ella se deben exponer las disposiciones jurídicas y las razones que justifiquen la decisión.</li> <li>- Se debe informar al solicitante de su derecho a recurrir.</li> </ul>
<b>Párrafo 6</b>	Se pueden establecer excepciones sobre la base de las cuales se pueda denegar la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las excepciones pueden estar establecidas en la legislación nacional.</li> <li>- A falta de una ley nacional, se pueden aplicar cuatro excepciones específicas a discreción de la autoridad.</li> </ul>
<b>Párrafo 7</b>	Tener en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos y alentar regímenes de excepciones que favorezcan el acceso a la información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Excepciones limitadas.</li> <li>- Excepciones limitadas por ley.</li> <li>- Las excepciones deben ajustarse a criterios de necesidad y proporcionalidad.</li> <li>- Las excepciones deben aplicarse durante un período razonable. Las excepciones nuevas o las modificaciones de los regímenes de excepciones deben ajustarse al principio de máxima publicidad.</li> </ul>
<b>Párrafo 8</b>	Establecer legalmente con anterioridad los motivos de denegación y tomar en cuenta el interés público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los motivos de denegación deben estar en el marco legal.</li> <li>- Se debe ponderar el interés público en que la información se divulgue y en que se retenga, y los motivos de denegación deben interpretarse de forma restrictiva.</li> <li>- La obligación de justificar la denegación recae en la autoridad competente.</li> </ul>

<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 9</b>	Aplicar la prueba de interés público.	- Se debe ponderar el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
<b>Párrafo 10</b>	Divulgar el material no exento que forme parte de la información solicitada.	- En la divulgación de la información solicitada no se debe incluir material exento (divisibilidad).
<b>Párrafo 11</b>	Proporcionar la información en el formato requerido.	- El solicitante es quien decide en qué formato prefiere recibir la información. - El formato depende de la disponibilidad.
<b>Párrafo 12</b>	Responder a las solicitudes en un plazo limitado.	- Las solicitudes se deben responder con la máxima celeridad posible. - El plazo máximo de respuesta es de 30 días hábiles, o un plazo menor si así estuviera previsto en la normativa interna.
<b>Párrafo 13</b>	El plazo de respuesta a las solicitudes se puede extender en circunstancias excepcionales.	- Los motivos de la extensión deben ser “excepcionales” y estar recogidos en la legislación nacional. - La extensión del plazo de respuesta no debe exceder de diez días hábiles. - El solicitante debe ser notificado por escrito de la extensión.
<b>Párrafo 14</b>	Salvaguardar el derecho del solicitante a impugnar la falta de respuesta de la autoridad.	- El solicitante podrá impugnar y recurrir si la autoridad competente no responde a la solicitud en los plazos previstos en los artículos 5.12 y 5.13.
<b>Párrafo 15</b>	Notificar si la información solicitada no obra en poder de la autoridad, y remitir la solicitud a la autoridad que corresponda.	- Se debe notificar con la máxima celeridad posible. - Obligación de determinar qué autoridad tiene la información y de remitir la solicitud.
<b>Párrafo 16</b>	Informar y justificar por qué la información no existe o no se ha generado.	- La notificación y la justificación deben proporcionarse en un plazo de 30 días hábiles o en un plazo menor si así estuviera previsto en la normativa interna. - Si se ha extendido el plazo para responder, la notificación y la justificación se deben proporcionar en el transcurso de 10 días hábiles.
<b>Párrafo 17</b>	Garantizar que el solicitante no tenga que pagar los costos de acceso, excepto los de reproducción y envío.	- Los costos de reproducción y envío, si se cobran, deben ser razonables, y el solicitante debe conocerlos por anticipado. - El pago de los costos podrá exceptuarse en el caso de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales.
<b>Párrafo 18</b>	Establecer o designar uno o varios mecanismos de revisión independientes.	- Los mecanismos deben ser imparciales y tener autonomía e independencia. - Entre las funciones que deben desempeñar se encuentran promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. - Se podrán incluir potestades sancionatorias o fortalecerlas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## 1. Accesibilidad de la información ambiental

5.1. 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.

En el artículo 5.1 se reconoce que el público tiene derecho a acceder a la información ambiental, y que las Partes tienen la obligación de garantizar ese derecho. Según el artículo 4.3, los Estados tienen la obligación de establecer un marco jurídico que permita hacer efectivo ese derecho, así como las estructuras gubernamentales, los procedimientos administrativos y las prácticas necesarios para garantizar que el público pueda ejercerlo.

Este deber es para con el “público” y se extiende solo a la información que está comprendida en la definición de “información ambiental”. Tanto la definición de “público” como la de “información ambiental” se recogen en el artículo 2 del Acuerdo. En la definición de información ambiental se establece que esta puede incluir una variedad de información correspondiente a una amplia gama de sectores. La definición también es lo suficientemente amplia como para abarcar los distintos formatos de información, entre ellos, el escrito, el visual, el sonoro y el electrónico.

La información que está en poder o bajo el control o la custodia de una Parte no solo comprende información que pueda estar físicamente en poder de la Parte, sino también aquella a la que se pueda acceder de otro modo por medio del control o la custodia. Esto podría abarcar 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. Por ejemplo, en la práctica, los registros que la autoridad competente genera u otra información de ese tipo pueden estar almacenados físicamente en una instalación que pertenezca a un órgano diferente, pero la autoridad competente de todos modos puede conservar un elemento de control sobre la información al tener el derecho y la facultad de gestionarla. Del mismo modo, la información puede haber sido generada por otro órgano y pertenecer a este, pero puede estar bajo la custodia de la autoridad competente. La custodia, además de otorgar cierto derecho a tratar la información, también implica tener cierto grado de responsabilidad en el cuidado y la protección de esta.

Aunque las autoridades competentes no están obligadas a generar la información solicitada ni a proporcionar información que no esté en su poder o bajo su control o custodia, en el artículo 6.1 se establece que estas tienen una obligación general de generar la información ambiental relevante para sus funciones en la medida de los recursos disponibles. Generar y divulgar información ambiental de forma proactiva tiene la ventaja añadida de que reduce el número de solicitudes de información que se presentan a las autoridades públicas.

El principio de máxima publicidad es uno de los principios rectores del artículo 3, en el que se pretende guiar a las Partes en la implementación del Acuerdo. Este principio, que también se incluye de forma expresa en el artículo 5.1, es un elemento fundamental ampliamente reconocido de los marcos jurídicos que se refieren al acceso a la información. En varias leyes nacionales de América Latina y el Caribe sobre libertad de la información se incorpora este principio de forma expresa o implícita, por ejemplo, en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública aprobada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>39</sup>. El principio exige que haya un marco jurídico en el que la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la norma general, y que las excepciones que haya sean estrictas y limitadas. Una de las estipulaciones del principio es que la autoridad competente que deniega el acceso a la información tiene la carga de probar que esa retención es debida y legítima.

<sup>39</sup> Véase Organización de los Estados Americanos (OEA), Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública, Washington, D.C., 2020 [en línea] [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion\\_Ley\\_Modelo\\_Interamericana\\_2\\_0\\_sobre\\_Acceso\\_Informacion\\_Publica.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicacion_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica.pdf).

5.2. 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.

En el artículo 5.2 a) se garantiza que el solicitante que pida información a una autoridad competente no tenga que mencionar ningún interés especial, justificar las razones por las que desea obtener la información solicitada ni decir cómo piensa utilizarla. Al considerar si la información se puede revelar o no, la autoridad competente no debe tomar en cuenta si el solicitante tiene algún interés directo en la información o está involucrado personalmente en ella, ni cuál es su motivo para buscarla, sino que solo debe tener en cuenta la naturaleza de la información en sí, si se ajusta a la definición de información ambiental y si hay alguna causa legítima para denegarla. De ello se desprende que la información que se revela a una persona puede considerarse revelada al público, y que la persona es libre de difundir la información a la sociedad en general. Se trata de un pilar fundamental del acceso a la información y una salvaguarda esencial para garantizar la igualdad y la no discriminación, ya que no se hace hincapié en la persona que solicita la información, sino en la información en sí misma.

En el Acuerdo de Escazú no se exige que el solicitante presente la solicitud en un formato determinado. No obstante, en el marco de las disposiciones generales del Acuerdo (artículo 4.5), los Estados deben prestar asistencia al público para facilitar sus derechos de acceso. Esta facilitación podría consistir en garantizar que los solicitantes pudieran pedir información por escrito, por medios electrónicos, oralmente en persona, por teléfono o por cualquier otro medio alternativo.

Las autoridades competentes solo están obligadas a brindar acceso a la información ambiental que esté en su poder o bajo su custodia o control. En el artículo 5.2 b) se exige que la autoridad competente informe al solicitante en forma expedita si la información solicitada obra en su poder o no. Esta disposición debe leerse junto con el artículo 5.15, en que se indica el procedimiento que se debe seguir cuando una autoridad competente no posee la información solicitada. En ese caso, la autoridad deberá notificar al solicitante “con la máxima celeridad posible”, e indicar, en caso de poderlo determinar, qué autoridad pudiera tener dicha información. También deberá remitir la solicitud a la autoridad que posea la información solicitada e informar al solicitante de ello.

Las autoridades competentes pueden adoptar medidas prácticas para garantizar su capacidad de proporcionar información “en forma expedita”. Una de esas medidas puede ser crear sistemas electrónicos de registro gracias a los cuales resulte sencillo controlar y dar seguimiento a las solicitudes de información ambiental y dar respuesta a ellas en los plazos previstos en el Acuerdo.

Además, en el artículo 5.2 c) se establece que el solicitante también tiene derecho a ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de la información ambiental. Este derecho puede referirse a diferentes circunstancias, por ejemplo, a cuando la autoridad competente se niega a proporcionar la información solicitada, ya sea en su totalidad o en parte, a cuando no entrega la información en el plazo establecido, o a cuando le dice al solicitante que la información no existe y este tiene motivos para creer lo contrario.

En la información que se proporcione al solicitante se deben incluir los requisitos para recurrir. Se trata de un elemento importante del ejercicio del derecho a la información, ya que respalda el derecho del solicitante de acceder a la justicia cuando se le deniega la información.

5.3. 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.

En el artículo 5.3 se exige a las Partes que establezcan procedimientos para ayudar a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad durante todo el proceso de solicitud de información ambiental: desde la formulación de las solicitudes de información hasta la entrega de esta. Las “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” se definen en el artículo 2 del Acuerdo, donde se proporciona una definición amplia, pues se reconoce que las personas o grupos que pueden considerarse vulnerables posiblemente varíen de un país a otro y según el contexto.

En esta disposición no se exige que las circunstancias de todas las personas sean absolutamente idénticas: en lugar de eso, cada Parte deberá tener en cuenta sus condiciones y especificidades para garantizar el derecho de todas las personas a acceder a la información ambiental en igualdad de condiciones. Las Partes tienen flexibilidad para determinar cuáles son las medidas apropiadas, pero en esas medidas se deben tener en cuenta las condiciones y especificidades de las personas y los grupos vulnerables en el contexto concreto, a fin de que estos tengan acceso a la información ambiental en pie de igualdad.

Estas medidas destinadas a facilitar el acceso deben establecerse en los marcos nacionales de acceso a la información. Las medidas pueden estar dirigidas a determinadas categorías de personas vulnerables en particular, por ejemplo, se puede permitir que las personas analfabetas presenten solicitudes orales y no exigir que las presenten por escrito, o se puede proporcionar información en formatos accesibles para las personas con discapacidad.

Esta obligación está respaldada por el artículo 4.5, en que se exige a las Partes que proporcionen orientación y asistencia al público y a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad para facilitarles el ejercicio de los derechos de acceso, y por el artículo 4.4, en que se establece el requisito general de que las Partes proporcionen al público información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso.

5.4. 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.

El artículo 5.4 se debe leer junto con el artículo 5.3. En esta disposición se impone a las Partes una obligación firme y específica de garantizar que las personas y grupos en situación de vulnerabilidad reciban asistencia para preparar sus solicitudes de información y obtener una respuesta.

Esta obligación exige que en los marcos legales o administrativos nacionales se implementen medidas, entre las que podría haber formatos alternativos y procedimientos específicos. Estas medidas deben ser de aplicación general a todas las personas y grupos vulnerables, y una de ellas puede consistir en designar a funcionarios responsables que tengan el deber de ayudar a los solicitantes a aclarar y realizar sus solicitudes de información.

En la disposición se destaca a los pueblos indígenas y a los grupos étnicos dentro de la categoría de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y se reconoce en este caso concreto que, según el contexto, las especificidades relativas a estos grupos pueden dificultar el acceso. Por ejemplo, algunos grupos indígenas y étnicos no hablan el idioma o los idiomas oficiales de su país, lo que podría impedirles presentar solicitudes de información si la autoridad pública exige que las solicitudes se hagan en dicho idioma o idiomas. En todos los casos, la vulnerabilidad viene determinada por el contexto de la Parte.

## 2. Denegación del acceso a la información ambiental

Los párrafos 5 a 10 del artículo 5 se refieren a la denegación del acceso a la información ambiental.

En el Acuerdo se reconoce que el derecho de acceso a la información puede denegarse en determinadas circunstancias, pero se establecen límites para garantizar que esto ocurra de forma limitada, excepcional, legítima y no arbitraria.

Los principios del tratado son especialmente pertinentes para estos párrafos. Cabe mencionar el principio de máxima publicidad que se encuentra en el artículo 3 y que se reitera en la obligación específica de garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental. Otros principios son la igualdad y la no discriminación, así como la no regresión, que también deben servir de guía a la hora de decidir si se ha de denegar la información.

Otras condiciones que limitan el alcance de las excepciones son las que se establecen en los artículos 5.7, 5.8 y 5.9, entre otras.

5.5. 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.

El derecho a obtener información ambiental no es absoluto. Una autoridad competente puede negarse a proporcionar toda la información ambiental solicitada o parte de ella sobre la base del régimen de excepciones establecido en la legislación nacional. Si se deniega la información, esto debe hacerse sobre la base de las excepciones del marco jurídico nacional de la Parte, de acuerdo con el artículo 5.8 en que se exige que los motivos de denegación se establezcan legalmente de antemano. Cuando en la legislación nacional de una Parte no hay un régimen de excepciones establecido, se aplica el párrafo 6 del artículo 5.

La autoridad competente debe indicar al solicitante los motivos de la denegación, e informarle de su derecho a impugnarla y recurrirla. El derecho a impugnar y recurrir la decisión supone tener acceso a los mecanismos jurídicos y administrativos, y el alcance de este derecho procesal se analiza en el artículo 8 sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

La denegación se debe comunicar por escrito. Aunque la solicitud de información se haga de forma oral, la autoridad competente está obligada a comunicar por escrito la denegación y los motivos.

El motivo y la base jurídica de la denegación deben ser lo suficientemente claros como para garantizar al solicitante que la decisión no ha sido arbitraria y para asegurar que se pueda determinar si la denegación cumple de forma legítima con las excepciones establecidas en el marco jurídico nacional de la Parte.

Aunque no se indique expresamente, la autoridad competente debe informar al solicitante de inmediato una vez que haya decidido si le va a proporcionar la información solicitada. Esto está en consonancia con las obligaciones del artículo 5.12, en que se exige que la autoridad competente responda a las solicitudes “con la máxima celeridad posible” o en un plazo máximo de 30 días hábiles. Estas acciones facilitan el ejercicio del derecho de acceso a la justicia por parte del solicitante, porque garantizan que este conozca el procedimiento que se debe seguir y que no se vea perjudicado por retrasos en la recepción de esta información.

5.6. 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 pueda 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.

En este artículo se orienta a las Partes sobre las posibles excepciones que pueden aplicarse en lo que respecta al otorgamiento de acceso a la información ambiental. El uso del verbo “podrá” es relevante dado el significado diferente que se pretende dar a esta disposición respecto de otras secciones del Acuerdo. En este caso, significa permiso para aplicar una excepción en circunstancias extraordinarias y limitadas. Por lo tanto, la denegación de acceso es una mera posibilidad y no una obligación ni una recomendación. Es decir, la denegación debe ajustarse a la legislación nacional y al marco jurídico interno de cada Parte. El Acuerdo es claro en cuanto a la exigencia de que, cuando el régimen de excepciones exista, debe estar establecido en la ley.

Para los casos en que una Parte no tiene un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, en el Acuerdo se proporciona la lista de las posibles excepciones en el marco de las cuales se puede denegar el acceso a la información ambiental. La lista contiene las principales causas de denegación comúnmente aceptadas en los marcos jurídicos de los países de la región.

La primera excepción se refiere al riesgo para la vida, la seguridad o la salud de las personas físicas. Las autoridades competentes pueden negarse a proporcionar información si la divulgación de esta podría poner en peligro estos derechos fundamentales de las personas físicas, que están protegidos expresamente en los tratados sobre derechos humanos del derecho internacional y en las constituciones de muchos países.

La segunda excepción a la que pueden recurrir las autoridades competentes para denegar la información es cuando hacerla pública podría afectar negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional. La “seguridad nacional”, la “seguridad pública” y la “defensa nacional” no están definidas en el Acuerdo de Escazú. Las autoridades competentes deben ser capaces de determinar si la información causaría este daño concreto si se divulgara. De acuerdo con la disposición 5.8, el alcance de estas excepciones y la forma de aplicarlas deben estar claramente definidos en el marco jurídico nacional, que podría incluir tanto la legislación como la jurisprudencia.

En tercer lugar, las autoridades competentes pueden negarse a brindar información que, si se hace pública, afectaría negativamente al medio ambiente, por ejemplo, a las especies amenazadas o en peligro de extinción. Un ejemplo sería el caso en que retener la información permitiera a la autoridad competente proteger la ubicación del hábitat, el lugar de anidación o el lugar de reproducción de especies amenazadas o en peligro de extinción, información que, si se revelara, podría dar lugar a una explotación ilícita.

La cuarta y última excepción es 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. La prueba del daño en este caso requiere que este no solo esté relacionado con esta categoría de excepción, sino que sea probable que ocurra y que sea significativo. Esta excepción tiene por objeto garantizar que el Estado pueda salvaguardar las investigaciones criminales, las estrategias de prevención del delito y los procedimientos judiciales relacionados con causas penales en los que divulgar la información podría afectar negativamente el resultado.

5.7. 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.

En varios tratados de derechos humanos se establece la obligación de brindar acceso a la información. Este derecho general a la información está consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19). En estos instrumentos también se regulan las posibles limitaciones al acceso a la información. En particular, en el artículo 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se indica que dicho acceso puede estar sujeto a ciertas restricciones, pero que estas “deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Además, los órganos internacionales y regionales de derechos humanos han proporcionado orientaciones útiles sobre la aplicación de los regímenes de excepciones en el contexto de las obligaciones vinculadas con los derechos humanos<sup>40</sup>. Dichas orientaciones pueden resumirse como sigue:

- a) **Excepciones limitadas.** Las Partes solo deben imponer excepciones limitadas al derecho de información. De acuerdo con el principio de máxima publicidad, la ley debe garantizar el acceso efectivo y más amplio posible a la información pública, con excepciones limitadas.
- b) **Excepciones establecidas por ley.** Las excepciones al derecho a la información deben estar expresamente establecidas por ley de antemano. De acuerdo con los tratados de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, las excepciones deben limitarse a los casos específicos que se establecen en los tratados, entre los que hay objetivos que son necesarios para que se respeten los derechos o la reputación de los demás, y para proteger la seguridad nacional o el orden público, o la salud o la moral públicas. La esencia de este requisito es garantizar que las autoridades públicas apliquen las excepciones de forma razonable y limitada, y no de forma arbitraria.
- c) **Las excepciones deben ser claras y precisas, 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 con el ejercicio efectivo del derecho.

Los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad se incorporan a la prueba de interés público del Acuerdo de Escazú en el artículo 5.9, que también se examina en detalle más adelante.

- d) **Las excepciones deben suponer un período razonable de aplicación.** Las excepciones se deben aplicar durante un período limitado y razonable cuando pueda producirse el riesgo de daño relacionado con la divulgación. Una vez finalizado el período en que hay riesgo de daño, la información debe ponerse a disposición del público.

Las Partes deben “alentar” la adopción de regímenes de excepciones que favorezcan la divulgación de la información. Esta disposición debe leerse junto con la obligación general que se establece en el artículo 5.1 de conceder acceso a la información ambiental de acuerdo con el principio de máxima publicidad. Las leyes en que no se conceda un acceso efectivo y amplio con excepciones limitadas serían incompatibles con este principio. Los nuevos regímenes de excepciones o las modificaciones de los existentes que se dispongan en el marco jurídico nacional de las Partes sobre el acceso a la información ambiental deben ser inclusivos, y las Partes no deben permitir que otras leyes amplíen las categorías de excepciones fuera del ámbito de ese marco.

<sup>40</sup> Véase Naciones Unidas, “Observación general N° 34. Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión. Consideraciones generales” (CCPR/C/GC/34), Nueva York, 2011; “Promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression: note by the Secretary-General” (A/68/362), Nueva York, 2013.

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.

Aunque los países tienen flexibilidad a la hora de determinar los motivos de denegación con arreglo a la legislación nacional, en el Acuerdo se exige que estos motivos no sean arbitrarios, sino que estén “establecidos legalmente con anterioridad” y “claramente definidos y reglamentados”, lo que significa que deben estar establecidos en el marco jurídico nacional sobre el acceso a la información.

A falta de una ley nacional sobre excepciones, en el Acuerdo de Escazú se prevé una lista de excepciones posibles (artículo 5.6). El propósito de esta disposición es orientar a los países en que aún no se ha promulgado una ley o reglamento sobre libertad de información que se aplique a la información ambiental.

Las categorías de excepciones deben ser lo suficientemente claras y específicas como para que las autoridades públicas puedan determinar con facilidad si la información solicitada se ajusta a alguna de ellas. Esto garantizará que las Partes apliquen las excepciones de manera coherente siempre que se solicite información, y solo en la medida en que el interés de retenerla supere el interés de hacerla pública.

En la disposición se exige que las excepciones se interpreten de forma restrictiva. La decisión de denegar la información debe estar basada, en primer lugar, en si la información corresponde a alguna categoría de excepciones, es decir, en si existe algún interés que favorezca la no divulgación, y, en segundo lugar, en si ese interés se vería afectado negativamente. En tercer lugar, las autoridades competentes también deben tener en cuenta el interés público a la hora de decidir si se deniega el acceso a la información. La mención del interés público implica que la autoridad competente debe aplicar una prueba de interés público para ponderar el beneficio de retener la información frente al de divulgarla. De acuerdo con el artículo 4.8, las dudas sobre si a la información se le debe aplicar el régimen de excepciones o sobre dónde reside el interés público deben resolverse en favor de conceder acceso a la cantidad máxima de información.

De conformidad con el artículo 5.8, corresponde a la autoridad competente justificar la denegación de la información solicitada demostrando que los motivos de esta se ajustan al ámbito de la excepción invocada, y que el perjuicio que la divulgación causaría supera el interés público en que la información se divulgue. Esta justificación debe estar claramente definida y basada en los fundamentos jurídicos establecidos en el marco jurídico nacional.

5.9. 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.

Esta disposición debe leerse junto con el artículo 5.8. Las autoridades competentes que aplican la prueba del interés público a su decisión de conceder acceso a la información ambiental deben ponderar el interés de retener la información y el beneficio resultante de hacerla pública. Esta prueba de equilibrio debe llevarse a cabo sobre la base de elementos de “idoneidad”, “necesidad” y “proporcionalidad”.

Los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad se han aplicado en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos relacionado con la libertad de información. De conformidad con el principio de idoneidad, se debe establecer que la restricción del acceso está relacionada con la consecución del objetivo legítimo de la excepción. El principio de necesidad exige considerar si se dispone de otras medidas que restrinjan el acceso en menor medida y que tengan la misma eficacia. El principio de proporcionalidad exige que las medidas que una autoridad adopte no restrinjan el acceso más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo legítimo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el contexto del derecho a la libertad de información reconocido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha considerado la prueba de proporcionalidad en tres pasos, que constituye un ejercicio útil para las autoridades competentes a la hora de aplicar el Acuerdo de Escazú<sup>41</sup>:

- a) La restricción del acceso “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; y
- c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información”.

5.10. 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.

En el artículo 5.10 se incorpora el principio de divisibilidad. Las autoridades competentes están obligadas a conceder acceso a la información ambiental solicitada cuando no esté comprendida en una de las categorías de excepciones establecidas. La autoridad competente debe examinar la información solicitada y, si parte de ella no contiene material exento, la autoridad debe suprimir este último y hacer público el resto de la información.

Por ejemplo, si se solicita un documento de gran tamaño, es posible que no todas las páginas de este se ajusten a las categorías de excepciones establecidas en la legislación nacional. En ese caso, la autoridad competente puede suprimir o eliminar las secciones o páginas exceptuadas, y brindar acceso al resto del documento.

### 3. Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental

5.11. 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.

La información ambiental puede presentarse en diversos formatos, como documentación electrónica o en papel, mapas, diagramas y grabaciones, entre otros. En el Acuerdo de Escazú se reconoce esto, y se define ampliamente el alcance de la información ambiental para incluir la información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato.

Las autoridades competentes están obligadas a garantizar que el solicitante reciba la información en el formato solicitado, si este se encuentra disponible. Si ese no fuera el caso, la información deberá entregarse de todos modos en el formato de que se disponga.

El derecho a recibir información en el formato solicitado es un elemento importante del derecho de acceso a la información y puede ser beneficioso tanto para la autoridad competente como para el solicitante. Cuando la información se entrega en el formato solicitado, satisface las necesidades de los solicitantes, entre los que puede haber personas con discapacidades o limitaciones. Por ejemplo, es probable que las personas ciegas o analfabetas prefieran recibir la información en forma de grabaciones, mientras que las personas que no tienen acceso a computadores posiblemente prefieran recibir copias de los documentos en papel. El suministro de información por vía electrónica también es menos costoso y permite a la autoridad competente proporcionar la información con más celeridad.

<sup>41</sup> Véase [en línea] [http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema\\_interamericano\\_de\\_derechos\\_humanos/index\\_DAIMJI.html](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/cd/sistema_interamericano_de_derechos_humanos/index_DAIMJI.html).

En el artículo 5 no se exige que las autoridades competentes generen información si no disponen de ella en el formato solicitado. No obstante, en el artículo 6.1 se exige que las Partes generen información ambiental relevante para sus funciones en la medida de los recursos de que dispongan. También puede ser beneficioso para la autoridad disponer de los formatos más solicitados y hacer pública la información de forma proactiva, lo que le permitirá reducir las solicitudes y aumentar la eficiencia y la satisfacción del público.

El derecho a la información significa recibir copias del documento solicitado propiamente dicho, y no resúmenes o extractos de este.

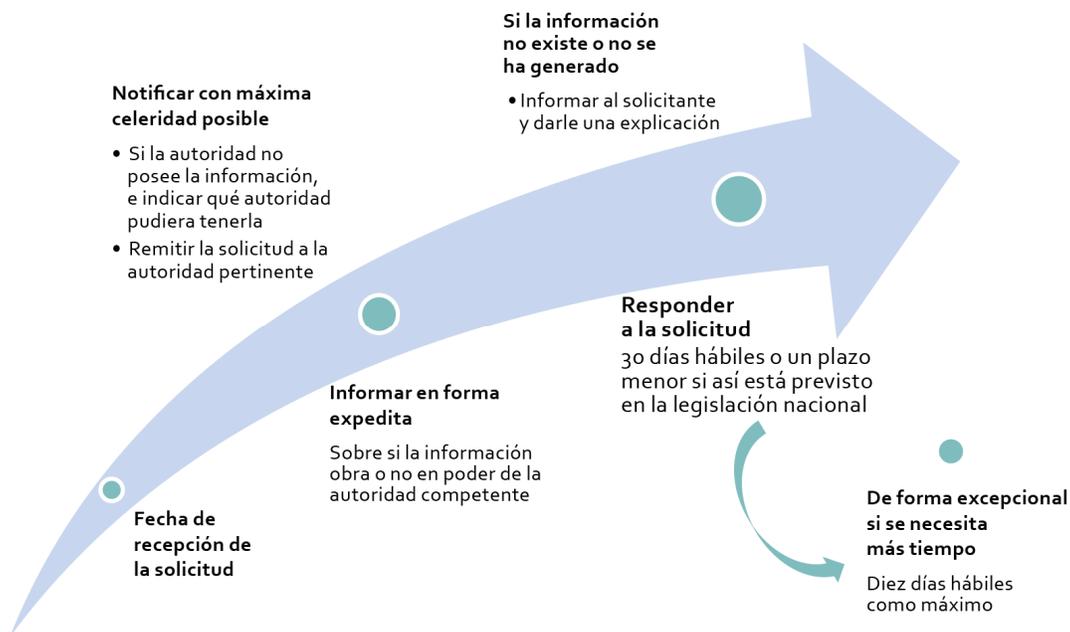
5.12. Las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna.

Las autoridades competentes deben responder a las solicitudes de información ambiental “con la máxima celeridad posible”, y el plazo máximo de respuesta debe ser de 30 días hábiles (o laborables). Si las autoridades pueden proporcionar la información en menos tiempo, deben hacerlo. Si en el marco jurídico nacional de una Parte sobre el acceso a la información ambiental se establece un plazo inferior al de 30 días hábiles para brindar acceso, se aplicará dicho plazo.

El plazo para dar una respuesta comienza en la fecha en que la autoridad competente ha recibido la solicitud de información.

La respuesta a la que se hace referencia en esta disposición es la decisión sobre la solicitud, y puede consistir en la decisión de conceder acceso a la información, de denegarlo o de informar al solicitante de que la información no existe o no se ha generado todavía (véase el diagrama III.1). Esta obligación es independiente del requisito que se establece en los artículos 5.2 b) y 5.15 en cuanto a que la autoridad competente debe responder en forma expedita al solicitante para hacerle saber si la información obra o no en su poder.

**Diagrama III.1**  
**Respuesta a las solicitudes de información ambiental en el marco del Acuerdo de Escazú**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

5.13. 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.

La autoridad competente puede necesitar más tiempo que los 30 días hábiles para responder a una solicitud debido a varios factores, como el volumen o la naturaleza de la información solicitada, o la dificultad para localizarla. En el artículo 5.13 del Acuerdo de Escazú se establece que la autoridad competente solo podrá extender el plazo en “circunstancias excepcionales” y “de conformidad con la legislación nacional”. Esto significa que las extensiones no deben ser la norma, sino la excepción. Estas condiciones respecto de la extensión permitida significan que las circunstancias deben ser limitadas y estar establecidas en la legislación nacional.

La autoridad competente también debe notificar por escrito al solicitante de que se ha extendido el plazo de 30 días hábiles para responder, y debe exponer los motivos de la extensión. Esta notificación se debe enviar al solicitante antes de que transcurra el plazo de 30 días hábiles.

La extensión del plazo para responder no podrá exceder de 10 días hábiles. La autoridad competente debe proporcionar la información en menos tiempo si puede hacerlo.

5.14. 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.

En el artículo 5.14 del Acuerdo de Escazú se estipula que, si una autoridad competente no responde a la solicitud en un plazo de 30 días hábiles o en un plazo adicional de 10 días hábiles si el plazo de respuesta se ha extendido, el solicitante tiene derecho a impugnar y recurrir la falta de respuesta.

El derecho a impugnar y recurrir se recoge en el artículo 8.2 del Acuerdo y se analiza en el capítulo V de la presente guía. El alcance de este derecho hace que sea necesario tener acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, que deben estar previstas en la legislación nacional.

De esta disposición se desprende implícitamente que el plazo para responder a una solicitud de información solo puede extenderse una vez, y que las respuestas que se brinden luego de transcurrida la extensión inicial de 10 días hábiles podrían ser objeto de una impugnación legal por parte del solicitante.

5.15. 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.

Si la autoridad competente no posee la información solicitada, está obligada a informar al solicitante qué autoridad la posee, si esto se puede determinar. El artículo 5.15 del Acuerdo de Escazú debe leerse junto con el artículo 5.2 b), en el que también se establece de forma expresa que el solicitante tiene derecho a ser notificado de si la información no obra en poder de la autoridad competente. En el artículo 5.2 b) se exige que la notificación se haga “de forma expedita”, mientras que en el artículo 5.15 se emplea la expresión “con la máxima celeridad posible”. En ambos casos, esto significa que la notificación debe ser oportuna. Tan pronto como la autoridad competente sepa que la información no obra en su poder y pueda notificarlo al solicitante, debe hacerlo.

La autoridad competente está obligada a remitir la solicitud a la autoridad pertinente y a informar al solicitante cuando lo haga. Si bien en el artículo 5.15 no se indica el plazo en que se debe remitir la solicitud de información, dado que las autoridades competentes están obligadas a notificar al solicitante “con la máxima celeridad posible” de que esta información no obra en su poder, si no remiten la solicitud en tiempo y forma esto iría en contra del requisito de notificación oportuna.

Conforme al artículo 6.1 en que se exige que las Partes fortalezcan la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado, las autoridades competentes deben ser proactivas a la hora de determinar el tipo de información que poseen las autoridades públicas.

5.16. 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.

La autoridad competente debe informar al solicitante si la información no existe o no se ha generado, y debe brindar una explicación. Esta respuesta debe proporcionarse con la máxima celeridad posible y en un plazo no superior a 30 días hábiles, o en un plazo inferior si así está establecido en la legislación nacional de la Parte, tal y como se exige en el artículo 5.12. Si se ha extendido el plazo de respuesta, la notificación y la explicación deben proporcionarse en el plazo adicional máximo establecido en el artículo 5.13, es decir, diez días hábiles.

5.17. 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.

Para que la información sea realmente accesible, debe ser asequible. En el artículo 5.17 se obliga a las Partes a garantizar que quien solicita información tenga derecho a acceder y a ver la información sin costo alguno. Solo se pueden aplicar costos cuando sea necesario reproducir o enviar la información.

Estos costos deben ser razonables y estar basados en una evaluación objetiva de los costos reales del mercado asociados con la reproducción y el envío de la información. Esto es para garantizar que los costos sean los mismos independientemente de quién solicite la información, y para evitar un trato discriminatorio.

La autoridad competente está obligada a establecer procedimientos para aplicar los costos de reproducción o envío de diferentes formatos de información, por ejemplo, la fotocopia de un documento puede tener un costo diferente del de un archivo de audio grabado, y la información proporcionada por correo electrónico puede no tener ningún costo.

Aunque en esta disposición no se obliga a las Partes a fijar los costos por ley, estos deben “darse a conocer por anticipado”. Esto podría suponer incluir los costos en un documento de política o de orientación sobre el acceso a la información. Este requisito tiene por objeto garantizar que el solicitante que busca información pueda considerar si desea obtenerla y de qué modo hacerlo.

Los costos pueden ser un obstáculo para acceder a la información. Si el solicitante se encuentra en una situación de vulnerabilidad o si se dan determinadas circunstancias, la Parte tiene la facultad de exceptuar el pago de los costos. Por ejemplo, la autoridad competente puede optar por exceptuar el pago de los costos de reproducción y envío si un solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad debido a circunstancias de pobreza, o en circunstancias especiales, como el hecho de que la información sea de gran interés público y deba ser divulgada de forma amplia y generalizada. La obligación que se establece en el artículo 5.3 de que cada Parte debe facilitar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad el acceso a la información ambiental podría implementarse mediante la exención del pago en los casos en que corresponda.

#### 4. Mecanismos de revisión independientes

5.18. 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.

En el artículo 5.18 se exige que cada parte disponga de un mecanismo de revisión en el que participen uno o varios organismos. Estos organismos se pueden crear o se pueden designar de entre las instituciones existentes. Según cuál sea el contexto y la realidad cultural de las Partes, se pueden seleccionar diversos modelos para revisar y hacer cumplir las normas de acceso a la información ambiental.

En esta disposición se proporciona una gran flexibilidad en cuanto al modelo que las Partes pueden adoptar en la implementación:

- a) Las Partes pueden optar por crear un órgano o institución, o designar a órganos o instituciones existentes que desempeñen esta función.
- b) El organismo de revisión pertinente puede ser un órgano que esté constituido por una persona física o una institución. En algunos países se ha optado por designar comisionados de información individuales, mientras que en otros se han creado tribunales integrados por varios miembros destinados a conocer de los recursos.
- c) Es posible crear o designar más de un órgano o institución. Puede haber un organismo cuya función sea sensibilizar al público e informar sobre la implementación, y otro que se encargue de conocer de las impugnaciones y los recursos relacionados con el acceso a la información ambiental, y de resolverlos. También podría haber un procedimiento de recurso en dos niveles, con un organismo que conociera de la impugnación en primera instancia y otro que conociera del asunto en caso de apelación.
- d) El órgano no tiene por qué ser un organismo especializado en medio ambiente, sino que puede ser uno que desempeñe funciones más generales, como un comisionado de información, un tribunal, un fiscal o un juzgado.

Las funciones que deben desempeñar los órganos o instituciones se recogen en el artículo 5.18 y se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) Promover la transparencia en el acceso a la información ambiental: esto podría suponer dirigir campañas de sensibilización pública, capacitar a las autoridades competentes, y elaborar material de orientación y educación.
- b) Revisar, vigilar y evaluar la implementación del derecho de acceso a la información ambiental. Esta función podría consistir en exigir y recibir informes de las autoridades competentes sobre la implementación de los requisitos de acceso a la información ambiental; evaluar el mantenimiento de registros, la publicación de información y los procedimientos de acceso de las autoridades competentes, y elaborar informes para el Poder Legislativo sobre el estado de la implementación.
- c) Garantizar el derecho de acceso a la información ambiental. Cada parte está obligada a tener al menos un órgano o institución que garantice el derecho de acceso a la información ambiental. En consonancia con el artículo 8.2 del Acuerdo de Escazú, esto requiere que el solicitante pueda acceder a instancias para impugnar o recurrir cuando haya habido una decisión, acción u omisión que afecte negativamente su derecho de acceder a la información ambiental en cuanto al procedimiento o al fondo. Para garantizar este derecho, debe haber un órgano o institución que sea capaz de emitir decisiones y ofrecer recursos adecuados. La Parte puede decidir si los órganos o instituciones deben tener potestades sancionatorias. Esto se refiere a la facultad para prescribir sanciones, como multas o penas de prisión, por infringir el derecho de acceso a la información ambiental. Entre las infracciones que podrían dar lugar a estas sanciones se encuentran falsificar o destruir la información u ocultarla de un solicitante de forma deliberada.

Esta flexibilidad no exime a las Partes del deber de garantizar que los órganos o instituciones tengan determinadas características: deben ser “imparciales”, “independientes” y “autónomos”. Estas características tienen por objeto garantizar que el modelo de revisión y ejecución adoptado permita asegurar

la implementación efectiva del derecho de acceso a la información ambiental, evitar la arbitrariedad y los abusos, y exigir que las autoridades competentes rindan cuentas. La “imparcialidad” puede definirse como la ausencia de sesgo, prejuicio o interés propio, lo que permite al órgano tomar decisiones basadas únicamente en la ley y en los hechos; la “independencia”, por su parte, se refiere a la protección contra la influencia en todos los niveles de gobierno; la “autonomía”, a su vez, permite que los órganos o instituciones tengan control sobre sus normas, procedimientos y presupuesto internos, entre otros.

Algunos parámetros útiles para garantizar la independencia y la imparcialidad de los organismos jurisdiccionales son los siguientes: la protección contra las reducciones de sueldo o la destitución del cargo a causa de las decisiones tomadas; la transparencia, la objetividad y la ausencia de interferencia política en los procesos de selección y designación; los presupuestos fijos y la facultad para establecer las normas y los procedimientos internos propios; la inamovilidad de las autoridades judiciales o administrativas, y la asignación de un presupuesto adecuado para llevar a cabo las actividades con eficacia.

## B. Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental

En esta sección se ofrece una explicación del artículo 6. En él se establecen las disposiciones relativas a la “transparencia activa”, un aspecto del acceso a la información según el cual el Estado hace pública la información de forma proactiva. Se explica esta obligación y se ofrecen orientaciones sobre cómo las Partes deben implementar este artículo.

En el cuadro III.2 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en el artículo 6, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro III.2  
Principales obligaciones contenidas en el artículo 6 del Acuerdo de Escazú  
y orientaciones para implementarlas

Disposición	Obligación	Orientaciones para la implementación
<b>Párrafo 1</b>	Garantizar que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la medida de los recursos disponibles.</li> <li>- Se debe hacer de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible.</li> <li>- La información se debe actualizar de forma periódica.</li> <li>- La información debe desagregarse y descentralizarse.</li> <li>- Se debe fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Esforzarse por garantizar que la información ambiental sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En la medida de lo posible.</li> <li>- No deben existir restricciones para la reproducción o el uso, de conformidad con la legislación nacional.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Contar con uno o más sistemas de información ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de contar con al menos un sistema de información ambiental.</li> <li>- Los sistemas deberán estar debidamente organizados y ser accesibles para el público.</li> <li>- Los sistemas deberán estar disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados.</li> </ul>
<b>Párrafo 4</b>	Tomar medidas para establecer un registro de emisiones y transferencias de contaminantes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deberá abarcar los contaminantes, materiales y residuos que estén bajo la jurisdicción de cada Parte.</li> <li>- Deberá establecerse progresivamente y actualizarse de forma periódica.</li> </ul>

<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 5</b>	Garantizar la divulgación inmediata de toda la información relevante en caso de amenaza inminente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La divulgación debe ser inmediata.</li> <li>- Esto es necesario cuando hay una amenaza “inminente” para la salud pública o el medio ambiente, y antes de que se produzca el daño.</li> <li>- Se deben utilizar los medios más efectivos.</li> <li>- Obligación de desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana.</li> </ul>
<b>Párrafo 6</b>	Procurar que la información ambiental se divulgue a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad en sus idiomas y en formatos comprensibles.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divulgación en los diversos idiomas usados en el país.</li> <li>- Uso de formatos alternativos para presentar la información.</li> <li>- Uso de canales de comunicación adecuados.</li> </ul>
<b>Párrafo 7</b>	Hacer los mejores esfuerzos por publicar y difundir un informe nacional sobre el estado del medio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debe publicarse al menos cada cinco años.</li> <li>- Debe ser de fácil comprensión.</li> <li>- Debe estar accesible al público en diferentes formatos.</li> <li>- Debe difundirse por medios apropiados según las realidades culturales.</li> <li>- Se puede invitar al público a que realice aportes al informe.</li> </ul>
<b>Párrafo 8</b>	Alentar la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental de las políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Hay que evaluar la eficacia y la efectividad de las políticas nacionales.</li> <li>- Se deben utilizar criterios, guías e indicadores comunes acordados a nivel nacional e internacional.</li> <li>- Los actores deben tener la oportunidad de participar en las evaluaciones.</li> </ul>
<b>Párrafo 9</b>	Promover el acceso a la información ambiental contenida en los acuerdos relativos al uso de bienes, servicios o recursos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Información ambiental contenida en concesiones, contratos, convenios o autorizaciones relativos al uso de bienes, servicios o recursos públicos.</li> <li>- De acuerdo con la legislación nacional.</li> </ul>
<b>Párrafo 10</b>	Asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La información debe ser oficial, pertinente y clara.</li> <li>- El objetivo es favorecer patrones de consumo y producción sostenibles.</li> </ul>
<b>Párrafo 11</b>	Establecer y actualizar sistemas de archivo y gestión documental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De conformidad con la normativa aplicable.</li> <li>- El objetivo es facilitar el acceso a la información en todo momento.</li> </ul>
<b>Párrafo 12</b>	Adoptar las medidas necesarias para promover el acceso a la información sobre las operaciones del sector privado que esté en manos de entidades privadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se deben adoptar las medidas necesarias para promover el acceso.</li> <li>- Se deben utilizar marcos legales y administrativos, entre otros.</li> </ul>
<b>Párrafo 13</b>	Incentivar la elaboración de informes de sostenibilidad empresarial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La implementación dependerá de la capacidad de la Parte.</li> <li>- Se debe incluir información sobre el desempeño social y ambiental de las empresas del sector privado y el público.</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

6.1. 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.

De conformidad con el artículo 6.1 del Acuerdo de Escazú, las Partes tienen la obligación de garantizar que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones. Sin embargo, el cumplimiento de esta obligación depende de la viabilidad y de la capacidad y los recursos de que disponga la Parte.

A los efectos del artículo 6, las autoridades competentes son las autoridades públicas, así como las autoridades privadas que desempeñan servicios públicos o reciben beneficios públicos, como se define en el artículo 2 del Acuerdo. Según la definición que figura en dicho artículo, los tipos de información ambiental son amplios, pero deben estar relacionados con las funciones de las autoridades competentes. Entre ellas podría encontrarse, por ejemplo, una autoridad responsable de gestionar un recurso público, como una empresa, ya sea pública o privada, que prestara servicios de abastecimiento de agua.

Una obligación importante que se establece en esta disposición es que las autoridades competentes deben ser proactivas a la hora de generar este tipo de información ambiental, lo que se aplicaría incluso en los casos en que la información no existiera con anterioridad.

En el artículo 6.1 se establecen varias condiciones relativas a la manera en que la información debe ponerse a disposición del público. Se exige que esto se haga “de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible”. La información es más útil y fiable cuando se proporciona de forma oportuna y se actualiza periódicamente.

El uso de sistemas de registro que sean accesibles para el público garantiza que la información se recopile y mantenga de forma sistemática, lo que facilita su actualización periódica y su divulgación oportuna. Pueden establecerse sistemas para garantizar que se recopile información proveniente de entidades relacionadas con las funciones de las autoridades competentes, como los investigadores o los titulares de licencias o permisos.

Las autoridades competentes pueden garantizar la accesibilidad de la información difundiendo en diferentes formatos, como registros en línea, sitios web o registros en papel. Una parte de la información ambiental suele ser técnica. Las autoridades competentes también deben considerar cómo garantizar que esa información sea “comprensible”, es decir, clara e inteligible para el público.

Las Partes deben alentar la desagregación y la descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local. Ciertos tipos de información suelen estar en las oficinas centrales o en los departamentos centrales del gobierno. Garantizar que se cuente con información sobre el medio ambiente en los ámbitos subnacional y local hace posible que la información esté disponible para todos los niveles de la sociedad.

Las autoridades estatales deben fortalecer la coordinación. Dado que esta obligación se enmarca en el artículo 6.1, que se refiere a la difusión de información, se deduce que esta coordinación está relacionada con la generación, recopilación, puesta a disposición del público y difusión de información. Una de las formas en que las entidades pueden hacer esto es intercambiando información relacionada con sus funciones.

6.2. 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.

En el artículo 6.2 se reconoce la importancia de garantizar que la información esté disponible en un formato que permita su libre reproducción, reutilización e intercambio como elemento de acceso a la información.

Según esta disposición, las autoridades competentes “procurarán, en la medida de lo posible”, que la información ambiental sea “reutilizable”, “procesable” y esté “disponible” en formatos accesibles y sin restricciones de reproducción o uso.

Esta obligación se extiende a una amplia gama de información que se ajusta a las definiciones de “información ambiental” del artículo 2 del Acuerdo de Escazú.

Aunque el término “datos abiertos” no se menciona explícitamente en esta disposición, la descripción del formato de la información ambiental se ajusta a ese término. Los datos abiertos son datos (conjuntos de datos) que se encuentran sin procesar, son de acceso libre y abierto, y vienen en un formato reutilizable y legible por máquina. Los gobiernos los utilizan cada vez más como medio para difundir de forma proactiva información relacionada con los servicios y las funciones de las autoridades. Disponer de información en formatos de datos abiertos puede reducir el número de solicitudes de información que reciben las autoridades públicas. Otra ventaja es que puede facilitar la investigación y el análisis de los datos públicos para fomentar la comprensión, mejorar la prestación de servicios públicos, e inspirar la innovación y el crecimiento para obtener beneficios sociales, económicos y ambientales.

La frase “procurarán, en la medida de lo posible” implica que las autoridades competentes están obligadas a cumplir esta obligación en la medida de sus posibilidades, teniendo en cuenta sus capacidades o recursos. Esta obligación de contar con información en un formato que cumpla los criterios del artículo 6.2 está respaldada en el artículo 4.9 de las disposiciones generales del Acuerdo de Escazú, en que se exige específicamente a las Partes que alienten el uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, tales como los datos abiertos.

Las Partes deben hacer lo posible por eliminar las restricciones que impiden al usuario de la información ambiental reproducirla y utilizarla. Esto significa que el usuario debe tener la posibilidad de modificar, combinar o intercambiar la información. Entre las limitaciones más comunes para la reproducción y el uso se encuentran los costos de acceder a la información y usarla, la divulgación en formatos que impiden la reutilización, y la necesidad de obtener permisos de derechos de autor en cada uso. Esta disposición implica asimismo que los usuarios de la información son libres de utilizarla con fines comerciales. Un componente esencial de los datos abiertos es que deben ser objeto de una licencia que autorice a las personas a utilizarlos o intercambiarlos como deseen.

6.3. 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.

De conformidad con el artículo 6.3, las Partes tienen la obligación de contar con al menos un sistema de información ambiental (SIA). En la disposición se reconoce que las Partes pueden tener más de un sistema de este tipo y, de hecho, en los países se puede considerar deseable tener más de un SIA adaptado a áreas específicas de una amplia gama de temas ambientales, por ejemplo, información relacionada con el cambio climático, con los permisos o con los contaminantes.

En el artículo 6.3 se ofrece una lista indicativa de los tipos de información que las Partes pueden incluir, a su discreción, en un SIA. Entre ellos se encuentran los siguientes:

- a) tratados y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y actos administrativos sobre el medio ambiente;
- b) informes sobre el estado del medio ambiente;
- c) un listado de las entidades públicas ambientales y de sus funciones;
- d) un listado de zonas contaminadas;
- e) información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos;
- f) información sobre asuntos ambientales elaborada por instituciones académicas y de investigación;
- g) información relacionada con el cambio climático;
- h) información de los procesos de evaluación de impacto ambiental, de otros instrumentos de gestión ambiental, y de licencias y permisos ambientales;
- i) tipos de residuos;
- j) sanciones administrativas en asuntos ambientales.

Esta lista no es exhaustiva, y las Partes pueden optar por incluir información que no figure en esta disposición.

Aunque los tipos de información ambiental incluidos en el SIA son discrecionales, las Partes deben cumplir criterios que se aplican de forma específica a estos sistemas. En primer lugar, las Partes deben asegurarse de que el SIA se encuentre debidamente organizado. Este requisito facilitará el acceso al permitir que los usuarios localicen y obtengan la información sin dificultades, y puede cumplirse de varias maneras, por ejemplo, mediante el uso de registros. Esto también ayudará a las Partes a saber dónde falta información y a fomentar la eficiencia en la administración pública.

En segundo lugar, el SIA debe ser “accesible para todas las personas”. Esto es importante, ya que indica que debe ser fácil acceder a los sistemas y a su contenido, así como comprenderlos y que todos los usen, sin discriminación de ningún tipo. Una forma de garantizar la accesibilidad es mediante sistemas basados en la web, aunque también se aplicarían normas sobre accesibilidad física.

Aunque en el artículo 6.3 no se exige de forma específica que los SIA sean electrónicos, las Partes están obligadas a garantizar que sean accesibles para el público y que estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados, cuando corresponda. En varios países se está utilizando la tecnología de la información para crear SIA a modo de plataformas en línea.

Las Partes están obligadas a garantizar que el SIA esté “actualizado”. Para que las autoridades públicas puedan actualizar la información con facilidad, los Estados pueden establecer sistemas de flujo de información entre las autoridades públicas y otros órganos que generen o recopilen información ambiental. Esto puede hacerse fácilmente cuando, por ejemplo, se conceden licencias para verter al medio ambiente contaminantes que deben ser controlados.

6.4. 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.

Según el artículo 6.4, las Partes están obligadas a “tomar medidas” para establecer un registro de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos que se encuentren bajo su jurisdicción.

Un RETC es una base de datos en que se hace un seguimiento de la descarga potencialmente dañina de contaminantes al medio ambiente, por ejemplo, mediante emisiones atmosféricas, vertidos en el agua y el suelo, o la transferencia, gestión y eliminación de residuos o materiales peligrosos.

Los RETC pueden ser muy beneficiosos para el medio ambiente, ya que son una de las herramientas más importantes para difundir información ambiental. Conocer las fuentes de contaminación puede ayudar al público y al gobierno a tomar decisiones más fundamentadas que inciden en la salud y el medio ambiente. Los RETC también crean un incentivo para que los establecimientos que deben declarar sus emisiones y vertidos reduzcan o eviten la contaminación empleando mejores métodos de gestión ambiental.

Desde la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en que se reconoce la importancia de que el público tenga acceso a la información ambiental, en los instrumentos internacionales y en varios países se ha prestado una atención considerable a los RETC. El artículo 5.9 de la Convención de Aarhus contiene una obligación de establecer de forma progresiva un RETC, obligación que es similar a la del Acuerdo de Escazú. Además, en una reunión extraordinaria de las Partes en la Convención de Aarhus que se llevó a cabo en Kiev en mayo de 2003, se aprobó el Protocolo sobre RETC, que fue el primer instrumento jurídicamente vinculante relativo a estos registros.

Aunque en el artículo 6.4 esto se formula como una obligación de “tomar medidas”, estos registros deben “establecerse progresivamente” y “actualizarse periódicamente”. Para cumplir esta obligación, las Partes deben demostrar que están tomando medidas activas con avances claros para contar con un RETC que se actualice de forma periódica. La actualización periódica puede facilitarse mediante el flujo de información proveniente de los establecimientos en cuya licencia para funcionar se les exige que monitoreen y declaren las emisiones y vertidos de contaminantes.

Los registros de emisiones y transferencias de contaminantes se pueden crear en varios pasos (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

**Marco de seis etapas para diseñar los registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC)**

El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) ha formulado un marco de seis etapas en que se describen los pasos principales del diseño de los RETC que el organismo nacional encargado de crear el sistema debe tener en cuenta:

- i) Identificar las metas y los objetivos del sistema RETC mediante la realización de consultas con todas las partes interesadas y afectadas.
- ii) Llevar a cabo una evaluación de la infraestructura jurídica, regulatoria, institucional, administrativa y técnica actual que sea pertinente para un RETC nacional.
- iii) Evaluar las características principales del sistema del RETC, características que pueden variar de un país a otro en función de los recursos, el tipo y el tamaño de los sectores industriales, las prioridades políticas nacionales, las circunstancias geográficas o políticas, y las necesidades ambientales.
- iv) Probar el sistema RETC a escala limitada mediante la realización de una prueba piloto.
- v) Finalizar la propuesta nacional relativa al RETC para que sea aprobada por las autoridades nacionales.
- vi) Organizar un taller nacional de puesta en práctica del RETC para obtener el compromiso político y la sostenibilidad del sistema del RETC en el futuro.

**Fuente:** Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), *Collection of International Guidance Materials on Pollutant Release and Transfer Registers*, Ginebra, 2017.

6.5. 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.

En el artículo 6.5 se impone a las Partes la firme obligación de garantizar, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgue 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. Las Partes también deberán desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles.

La reducción del riesgo de desastres está incorporada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2030. En el marco del Objetivo 3, a los efectos de garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades, se ha fijado para los países la meta 3.d, que supone reforzar la capacidad en materia de alerta temprana, reducción de riesgos y gestión de los riesgos para la salud nacional y mundial. El Objetivo 13, en que se exige a los países adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, comprende la meta 13.3, que supone mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.

El Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 también es pertinente<sup>42</sup>. Una de las siete metas mundiales de este marco consiste en incrementar considerablemente la disponibilidad de los sistemas de alerta temprana sobre amenazas múltiples y de la información y las evaluaciones sobre el riesgo de desastres que se transmiten a las personas, y el acceso a ellos, para 2030. Además, se hace hincapié en que

<sup>42</sup> Véase Naciones Unidas, Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, Ginebra, 2015 [en línea] [https://www.preventionweb.net/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.preventionweb.net/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).

se haga lo siguiente: “desarrollar, mantener y fortalecer sistemas de alerta temprana y de predicción de amenazas múltiples que sean multisectoriales y estén centrados en las personas, mecanismos de comunicación de emergencias y riesgos de desastres, tecnologías sociales y sistemas de telecomunicaciones para la supervisión de amenazas, e invertir en ellos; desarrollar esos sistemas mediante un proceso participativo; adaptarlos a las necesidades de los usuarios, teniendo en cuenta las particularidades sociales y culturales, en especial de género; promover el uso de equipo e instalaciones de alerta temprana sencillos y de bajo costo, y ampliar los canales de difusión de información de alerta temprana sobre desastres naturales”.

A nivel regional, en el Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe (Convenio de Cartagena) se establece la obligación de notificar en caso de amenazas para la salud pública y el medio ambiente<sup>43</sup>.

La obligación que se establece en el artículo 6.5 es especialmente pertinente para América Latina y el Caribe, región que es muy vulnerable a los terremotos, los huracanes y las tormentas. Está considerada la segunda región del mundo más propensa a los desastres, ya que se calcula que unos 152 millones de personas se han visto afectadas por 1.205 desastres durante el período 2000-2019<sup>44</sup>.

En la referencia a una “amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente” se abarcan los desastres naturales o causados por el hombre, mientras que en la referencia a la “autoridad competente que corresponda” se reconoce que la información útil sobre la mitigación de los daños causados por los peligros puede estar en poder de una o varias autoridades según el tipo de peligro.

Esta obligación de divulgar información de forma proactiva se debe cumplir cuando hay una amenaza “inminente” para la salud pública o el medio ambiente. Ante un riesgo de daño de este tipo, las Partes deben tomar medidas para divulgar la información, y no es necesario que el daño se produzca.

Las Partes deben utilizar “los medios más efectivos” para divulgar la información, por lo que puede ser necesario utilizar de forma simultánea y colectiva diferentes métodos de comunicación y diversas formas de medios de comunicación y sistemas de anuncios públicos (por ejemplo, la televisión, la radio, Internet y los periódicos) para garantizar que la información llegue a todos los niveles de la sociedad, incluido el local y las personas más vulnerables.

El tipo de información que debe divulgarse es “toda la información relevante” que obre en poder de la autoridad competente y que permita al público prevenir o limitar eventuales daños. La información relevante puede ser la naturaleza de la amenaza, por ejemplo, sus características físicas, químicas y biológicas, las recomendaciones de seguridad, las predicciones sobre cómo podría evolucionar la amenaza, los resultados de las investigaciones, y los informes sobre las medidas correctivas y preventivas adoptadas.

La exigencia de divulgación inmediata significa que no debe haber ningún retraso en el suministro de la información. Proporcionar información oportuna sobre los peligros previstos puede permitir al público hacer los preparativos adecuados para reducir o prevenir los daños y las pérdidas.

---

<sup>43</sup> “Cuando una Parte Contratante tenga conocimiento de casos en que la zona de aplicación del Convenio se halle en peligro inminente de sufrir daños por contaminación, o los haya sufrido ya, lo notificará inmediatamente a los otros Estados que, a su juicio, puedan resultar afectados por esa contaminación, así como a las organizaciones internacionales competentes. Además, informará a la brevedad posible a esos Estados y organizaciones internacionales competentes de las medidas que haya adoptado para minimizar o reducir la contaminación o la amenaza de contaminación” (véase el artículo 11 del Convenio [en línea] <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29977/CPD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

<sup>44</sup> Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), “Natural Disasters in Latin America and the Caribbean 2000-2019”, Nueva York, 2020.

Las Partes deben desarrollar e implementar un sistema de alerta temprana utilizando los mecanismos disponibles. El Centro Mundial de Preparación para Desastres define un sistema de alerta temprana de la siguiente manera: “conjunto de capacidades necesarias para generar y difundir información de advertencia oportuna y significativa que permita a las personas, comunidades y organizaciones en riesgo prepararse y actuar de manera adecuada y con tiempo suficiente para reducir daños o pérdidas”<sup>45</sup>. Establecer un sistema para cumplir esta obligación puede suponer capacitar y designar autoridades que asuman la responsabilidad de difundir la información según el tipo de peligro, y crear sistemas de notificación entre los gobiernos locales y los servicios de respuesta a emergencias, como los hospitales y los servicios de bomberos.

6.6. 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.

En el artículo 6.6 se establece una obligación general de que las Partes procuren que las autoridades competentes divulguen la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y elaboren formatos alternativos comprensibles para los distintos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados.

Esta disposición tiene por objeto facilitar el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Las “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” se definen en el artículo 2 del Acuerdo de Escazú y dependen del contexto de cada país. Las Partes deben considerar quiénes pueden ser estas personas y grupos, así como los tipos de información ambiental que los afecten en particular. Para garantizar que ellos puedan aprovechar esta información, las Partes deben difundir de forma proactiva la información en los diversos idiomas que se usan en el país, cuando corresponda, en formatos que puedan ser fácilmente comprensibles y utilizando métodos de comunicación adecuados para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

6.7. 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.

El artículo 6.7 se refiere a los informes sobre el estado del medio ambiente. Las Partes deben hacer “sus mejores esfuerzos” por publicar y difundir un informe nacional sobre el estado del medio ambiente “a intervalos regulares” que no superen los cinco años.

Al mencionar los mejores esfuerzos se reconoce que, si bien la posibilidad de que las Partes cumplan esta obligación depende de su capacidad, estas deben ser capaces de demostrar que han tomado todas las medidas posibles dentro de su capacidad para cumplir la obligación. En cualquier caso, las Partes deben presentar estos informes al menos cada cinco años. El requisito de hacer “sus mejores esfuerzos” sugiere que deben preparar estos informes en intervalos más breves si tienen la capacidad para hacerlo.

<sup>45</sup> Véase Global Disaster Preparedness Center, “Sistemas de alerta temprana” [en línea] <https://preparecenter.org/topic/early-warning-systems/>.

En la disposición se exige que los informes se presenten a intervalos “regulares”, es decir, según un cronograma predecible (por ejemplo, una vez al año o cada dos años), lo que permitirá promover la previsibilidad y la comparabilidad de los informes. La presentación de informes sobre el estado del medio ambiente a intervalos regulares permite al público y a los gobiernos hacer un mejor seguimiento de las tendencias, los efectos y las amenazas ambientales, y tomar las medidas necesarias para hacerles frente.

Las Partes tienen la facultad de determinar el contenido de estos informes, pero en los apartados a) a d) del artículo 6.7 se proporciona una lista indicativa de los tipos de información que se pueden incluir. Estos son los siguientes:

- a) Información sobre el estado del medio ambiente y de los recursos naturales.
- b) Acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental.
- c) Avances en la implementación de los derechos de acceso.
- d) Convenios de colaboración entre los sectores público, social y privado.

Los informes deberán tener ciertas características que se indican en el artículo 6.7. Deben ser “de fácil comprensión” y, por tanto, las Partes no deben emplear un lenguaje demasiado técnico al redactarlos. Los informes también deben estar accesibles al público en diferentes formatos y ser difundidos a través de medios en que se tengan en cuenta las “realidades culturales” del país. Una forma de garantizar que los informes sobre el estado del medio ambiente sean de amplio acceso es proporcionarlos en papel, en formato electrónico y en línea, así como en espacios comunitarios locales, por ejemplo, en las bibliotecas.

Los informes sobre el estado del medio ambiente se deben elaborar, publicar y difundir de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, actualizada periódicamente, accesible y comprensible, requisitos que se establecen en el artículo 6.1 y que se aplican de forma general a toda la información ambiental.

También se aplican los requisitos del artículo 6.3 sobre los sistemas de información ambiental, por lo que los informes sobre el estado del medio ambiente deben estar disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados cuando estén incluidos en esos sistemas.

En el artículo también se establece que las Partes pueden invitar al público a realizar aportes al informe.

6.8. 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.

En el artículo 6.8 se exige a las Partes que alienten la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de las políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales.

Esta obligación se refiere a la utilización de mecanismos destinados a evaluar el desempeño ambiental del Estado, por ejemplo, las auditorías. Estas evaluaciones deben ser realizadas por órganos independientes del gobierno para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en los resultados.

Por medio de las evaluaciones de desempeño ambiental se pueden detectar brechas y dificultades en el desempeño, mejorar la gestión y el desempeño ambiental, llevar a que se rindan más cuentas a los ciudadanos respecto al uso de los recursos públicos, y contribuir al logro y al seguimiento de las metas de los ODS.

Al llevar a cabo estas evaluaciones, las Partes deben tener en cuenta “criterios y guías acordados nacional o internacionalmente” e “indicadores comunes”.

En el marco de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) se puede hallar un ejemplo de estas evaluaciones (véase el recuadro III.2).

Recuadro III.2

**La contribución de las revisiones por pares a la democracia ambiental:  
las evaluaciones de desempeño ambiental**

Desde 1992, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) evalúa el desempeño ambiental de los países miembros y asociados. Se trata de revisiones por pares en que se evalúan los resultados globales de un país durante un período determinado y se formulan recomendaciones en materia de políticas para mejorarlos. En las evaluaciones se determina cuáles son las principales tendencias ambientales, los sistemas de gobernanza y gestión del medio ambiente, y la labor destinada a integrar el medio ambiente en la política económica. En cada país se eligen asimismo temas concretos para analizar en profundidad, como el cambio climático, la gestión de residuos y la biodiversidad. Además de presentar las tendencias, los problemas, las soluciones y las oportunidades, en las evaluaciones de desempeño ambiental participan diferentes actores.

En América Latina y el Caribe, la OCDE se ha asociado con la CEPAL para llevar a cabo estas evaluaciones. Hasta la fecha se han realizado evaluaciones en el Brasil (2015), Chile (2005 y 2016), Colombia (2014), México (1998, 2003 y 2013) y el Perú (2016 y 2017).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las Partes deben garantizar la participación de distintos actores, lo que implica que estos deben tener las oportunidades adecuadas para participar en el proceso de evaluación. Esto puede suponer hacer una consulta temprana sobre la metodología propuesta para llevar a cabo las evaluaciones y para obtener datos cualitativos y cuantitativos que permitan evaluar el desempeño, así como permitir que los actores examinen el borrador de los informes sobre los resultados de las evaluaciones.

6.9. 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.

Las Partes alentarán e impulsarán activamente los avances que promuevan el acceso a la información ambiental que figura en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos.

Los gobiernos desempeñan un papel importante a la hora de gestionar los bienes, los servicios y los recursos públicos en beneficio de la población. Dichos bienes, servicios y recursos pueden abarcar una amplia gama de áreas temáticas y a menudo son fundamentales para mantener el medio ambiente y la economía: un ejemplo de ellos es el abastecimiento y el suministro de agua potable a las comunidades. La gestión y el uso de estos bienes, servicios y recursos es de gran interés público, y la divulgación de la información ambiental relacionada con ellos puede contribuir a hacer que los gobiernos rindan cuentas respecto de su deber de garantizar un uso sostenible.

En varios países ya se brinda acceso a las autorizaciones y concesiones, y dicho acceso se facilita mediante la creación y el uso de registros de permisos y licencias a los que el público puede acceder en horario de oficina, y donde se pueden obtener copias. La divulgación de los contratos y convenios se facilita a veces mediante regímenes de transparencia en los procedimientos de contratación pública.

En ocasiones, los contratos y convenios pueden contener información sensible desde el punto de vista comercial o datos personales de terceros que en la legislación nacional se suelen eximir del requisito de divulgación. En esta disposición no se exige que se divulgue la totalidad de estos documentos y se limita el acceso a la información ambiental que contienen. Es posible que a las Partes les resulte sencillo determinar qué información ambiental se puede divulgar sin problemas.

El artículo 6.9 debe leerse junto con el artículo 6.2 en que se exige que los Estados procuren garantizar que no haya restricciones para la reproducción o el uso de la información ambiental. En ambos artículos, sin embargo, se deja claro que el acceso a este tipo de información debe ser “de acuerdo con la legislación nacional”, es decir, de conformidad con ella.

6.10. 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.

En el artículo 6.10 se exige a las Partes que garanticen que los consumidores y usuarios cuenten con información sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios, y sobre sus efectos en la salud.

El objetivo general de esta disposición es fomentar la adopción de modelos de producción y consumo sostenibles. El acceso a la información sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios, y sobre sus efectos en la salud es importante para que los consumidores puedan elegir con conocimiento de causa. Algunos ejemplos de información que se brinda al consumidor sobre las cualidades ambientales y los efectos sobre la salud son el etiquetado ecológico, las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y la clasificación de los productos como orgánicos o reciclables.

La referencia a la información “oficial” implica que hay que validar la información. A veces son los organismos públicos de certificación quienes llevan a cabo esta validación. La información debe ser “clara” para que los consumidores y usuarios puedan entenderla con facilidad.

6.11. 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.

Según el artículo 6.11 del Acuerdo de Escazú, las Partes están obligadas a establecer y actualizar sistemas de archivo y gestión documental en materia de medio ambiente. Estos sistemas pueden abarcar una serie de ámbitos, por ejemplo, los registros de permisos y licencias que se otorgan a proyectos o actividades que pueden afectar al medio ambiente. Además, estos sistemas deben actualizarse de forma periódica, ya que disponer de información actualizada garantiza que quienes accedan a ella y la utilicen puedan tomar decisiones basadas en información fiable.

Las Partes tienen flexibilidad para crear sus propias normas sobre cómo establecer y actualizar estos sistemas. El objetivo de esta disposición es facilitar el acceso a la información “en todo momento” e implica que estos sistemas deben ser de acceso fácil y amplio. El acceso a la información que se conserva en lugares físicos puede estar restringido por el horario de trabajo de las oficinas, por ello las Partes pueden considerar cumplir esta obligación mediante el uso de tecnologías de la información que permitan crear bases de datos en línea a las que el público pueda acceder. El uso de estas tecnologías para divulgar la información ambiental de forma proactiva también se fomenta en los artículos 6.3 y 4.9.

6.12. 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.

En el artículo 6.12 se exige a las Partes que tomen las medidas necesarias para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas.

Se reconoce de forma generalizada que hay entidades privadas que poseen información ambiental importante para el público, ya sea por la naturaleza de sus operaciones o porque desempeñan funciones públicas. En su informe sobre el indicador 16.10.2 de los ODS, que se refiere al acceso a la información, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) señala que cada vez se publica más información que se encuentra en manos privadas, y que esa información se refiere, por ejemplo, a las emisiones de gases de efecto invernadero, al uso de material reciclado industrial y posterior al consumo, al consumo de agua y a la cantidad de residuos que van a parar a los vertederos. En dicho informe la UNESCO reafirma asimismo la Declaración de Finlandia, en que se subraya que el derecho a la información abarca el acceso a la que obra en poder de las autoridades públicas o en su nombre, a la que las autoridades públicas tienen derecho a acceder por ley, y a la que obra en poder de entidades privadas en relación con el ejercicio de funciones públicas<sup>46</sup>.

En esta disposición se indica que la información pertinente debe incluir la que se refiere a las operaciones y los posibles riesgos y efectos sobre la salud humana y el medio ambiente, pero esta mención no es exhaustiva y hay que incluir otros tipos de información ambiental. La referencia a este tipo concreto de información señala el reconocimiento de que las operaciones de las entidades privadas pueden tener efectos nocivos, y que poder acceder a esta información es de interés para el público.

La obligación de promover el acceso puede implicar diversos métodos. Sea cual sea el método de acceso, las Partes están obligadas a adoptar “las medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos” para cumplir este compromiso. Esta obligación supone que las Partes adopten medidas concretas para promover el acceso e implica que deben garantizar que haya un procedimiento establecido para acceder a este tipo de información, aunque hay flexibilidad en cuanto a la naturaleza de las medidas que se pueden adoptar.

Es importante señalar que en la disposición no se restringe el acceso a las entidades privadas que utilizan o suministran bienes o servicios públicos, y que se reconoce que la atención se centra en las operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

Esta disposición también debe aplicarse en consonancia con el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional en materia de acceso a la información.

6.13. 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.

Cada Parte incentivará a las empresas públicas y privadas para que elaboren informes de sostenibilidad que reflejen su desempeño social y ambiental, y hará esto “de acuerdo con sus capacidades”.

Aunque en esta disposición no se menciona que las Partes estén obligadas a promover la divulgación de estos informes o el acceso a ellos, esta obligación está implícita cuando la disposición se lee junto con el artículo 6.12 sobre la promoción del acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, y junto con el artículo 6.1 sobre la difusión de información ambiental relacionada con las funciones de las autoridades competentes.

<sup>46</sup> Véase Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), “Unpacking indicador 16.10.2: enhancing public access to information through Agenda 2030 for Sustainable Development”, *Briefing Note*, 2016 [en línea] [https://en.unesco.org/sites/default/files/unpacking\\_indicador16102.pdf](https://en.unesco.org/sites/default/files/unpacking_indicador16102.pdf).

## IV. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

La participación pública en la toma de decisiones ambientales es el segundo pilar del Acuerdo de Escazú. Como ocurre con otros derechos de acceso, su eficacia depende del acceso a la información y a la justicia que, junto con las disposiciones sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, sientan las bases para que el Acuerdo se pueda implementar de forma plena.

En el Acuerdo se distinguen dos tipos diferentes de procesos de toma de decisiones ambientales a los efectos de la participación del público. Por un lado, hay proyectos, actividades y otros procesos relacionados con el otorgamiento de autorizaciones ambientales que tienen o pueden tener un impacto significativo sobre el medio ambiente. Por lo general, estos se someten a evaluaciones de impacto ambiental que se llevan a cabo en el ámbito nacional. Por otro lado, hay otros procesos de toma de decisiones relacionados con asuntos de interés público, como estrategias, políticas, programas, normas y reglamentos sobre cuestiones ambientales, entre otros.

Aunque no existe una fórmula única para que el público participe, en el Acuerdo de Escazú se establecen ciertas normas generales y elementos básicos que deben cumplirse en todos los procesos de toma de decisiones ambientales. Entre esas normas y elementos se encuentran el carácter abierto e inclusivo de los procesos, la participación en las etapas iniciales, los plazos razonables, el suministro de información adecuada para participar, la oportunidad de presentar observaciones y de que las autoridades públicas las tomen debidamente en cuenta, y la atención específica a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Además, hay disposiciones que se aplican a las actividades y los proyectos con el fin de salvaguardar los derechos del público directamente afectado.

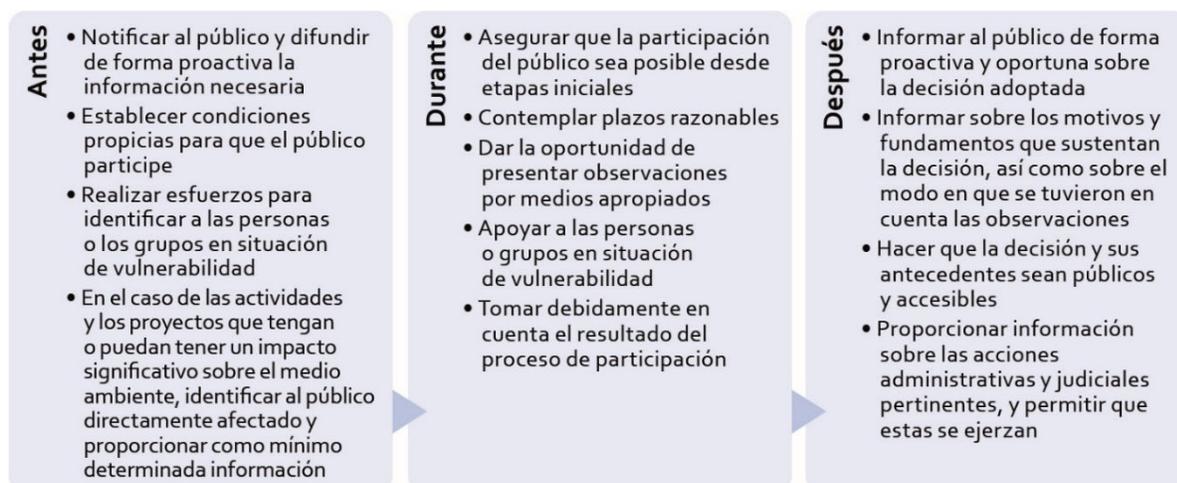
En el Acuerdo también se promueven la participación del público en foros y negociaciones internacionales, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, y los espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales.

Las disposiciones sobre la participación del público en asuntos ambientales pueden agruparse en tres categorías principales: i) las que se aplican a todo proceso de toma de decisiones ambientales (artículos 7.1, 7.4-7.11, 7.14 y 7.15); ii) las que se aplican de forma exclusiva a los proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente (artículos 7.2, 7.16 y 7.17), y iii) las que se aplican de forma exclusiva a otros procesos de toma de decisiones de interés público (artículo 7.3). Además, hay disposiciones sobre la participación del público en foros internacionales (artículo 7.12) y sobre espacios de consulta en asuntos ambientales a nivel nacional (artículo 7.13).

De conformidad con la norma que se establece en el Acuerdo de Escazú, la participación del público en la toma de decisiones ambientales se lleva a cabo en un proceso que consta de tres etapas y que se resume en el diagrama IV.1.

Diagrama IV.1

### Proceso de tres etapas de participación pública en la toma de decisiones ambientales



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

En el cuadro IV.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en el artículo 7, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro IV.1  
**Principales obligaciones contenidas en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú y orientaciones para implementarlas**

Disposición	Obligación	Orientaciones para la implementación
<b>Párrafo 1</b>	Asegurar el derecho de participación del público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comprometerse a implementar una participación abierta e inclusiva.</li> <li>- Sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Garantizar mecanismos de participación del público en proyectos y actividades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuando haya o pueda haber un impacto significativo sobre el medio ambiente.</li> <li>- Se aplica también a las revisiones, reexaminaciones y actualizaciones, cuando esos procesos se lleven a cabo.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Promover la participación del público en procesos distintos a los mencionados en el párrafo 2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relativos a asuntos ambientales de interés público.</li> <li>- Cuando haya o pueda haber un impacto significativo sobre el medio ambiente.</li> <li>- Se aplica también a las revisiones, reexaminaciones y actualizaciones, cuando esos procesos se lleven a cabo.</li> </ul>
<b>Párrafo 4</b>	Adoptar medidas para asegurar que la participación sea posible desde las etapas iniciales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene por objeto garantizar que las observaciones del público sean debidamente consideradas.</li> <li>- El público debe recibir la información necesaria.</li> </ul>
<b>Párrafo 5</b>	Contemplar plazos razonables.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dejar tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.</li> </ul>
<b>Párrafo 6</b>	Proporcionar al público como mínimo determinada información.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por medios apropiados.</li> <li>- De forma efectiva, comprensible y oportuna.</li> <li>- Las Partes pueden proporcionar información adicional.</li> </ul>

<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 7</b>	Garantizar que el público tenga la oportunidad de presentar observaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso.</li> <li>- Tomar debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación antes de adoptar una decisión.</li> </ul>
<b>Párrafo 8</b>	Velar por que el público sea informado de las decisiones adoptadas, y de los motivos y fundamentos de estas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De manera oportuna.</li> <li>- Abarca información sobre el modo en que se tomaron en cuenta las observaciones del público.</li> <li>- Las decisiones y sus antecedentes serán públicos y accesibles.</li> </ul>
<b>Párrafo 9</b>	Difundir a través de medios apropiados las decisiones en las que ha participado el público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De forma efectiva y rápida.</li> <li>- Deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.</li> </ul>
<b>Párrafo 10</b>	Establecer condiciones que sean propicias para la participación del público y que se adecuen a las características de este.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tener en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público.</li> </ul>
<b>Párrafo 11</b>	Cuando se hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, velar por que se facilite la comprensión y participación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de la autoridad pública.</li> <li>- Solo se aplica al público directamente afectado.</li> </ul>
<b>Párrafo 12</b>	Promover la participación del público en foros y negociaciones internacionales, y en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional.</li> <li>- De acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro.</li> </ul>
<b>Párrafo 13</b>	Alentar el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promover la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes.</li> </ul>
<b>Párrafo 14</b>	Realizar esfuerzos para identificar y apoyar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tiene por objeto involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva.</li> <li>- Se deben considerar medios y formatos adecuados.</li> </ul>
<b>Párrafo 15</b>	Garantizar las obligaciones de cada Parte relativas a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligaciones establecidas en la legislación nacional o que se hayan asumido en el ámbito internacional.</li> <li>- Vínculo con el artículo 4.7.</li> </ul>
<b>Párrafo 16</b>	Realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificar las actividades y proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente.</li> <li>- Promover acciones específicas para facilitar la participación del público directamente afectado.</li> </ul>
<b>Párrafo 17</b>	Como mínimo, hacer pública información sobre los procesos que se mencionan en el párrafo 2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se puede proporcionar información adicional.</li> <li>- La información se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el artículo 5.17.</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## A. Artículo 7: Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

7.1. 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.

El párrafo 1 del artículo 7 se refiere al derecho del público a participar en el proceso de toma de decisiones ambientales. Se trata de una disposición general que sirve de introducción al artículo, y en ella se establece la obligación categórica de garantizar este derecho, cuyo contenido se especifica en los párrafos siguientes.

El público, tal como se define en el artículo 2, tiene derecho a participar. Los integrantes del público pueden participar en el proceso de toma de decisiones ambientales de forma individual o junto con otros. Sin embargo, hay dos párrafos del artículo 7 (el 7.16 y el 7.17) que se refieren de forma específica al público “directamente afectado” en relación con las actividades y proyectos. El público directamente afectado goza de los mismos derechos que los demás integrantes del público, pero las Partes deben prestarle una atención particular en que se tenga en cuenta su proximidad a la decisión o actividad, y los efectos probables o previstos.

La participación será “abierta” e “inclusiva”. Estas dos características se refuerzan mutuamente. Los procesos de participación estarán abiertos a los integrantes del público que estén interesados, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y en ellos se procurará activamente que participen todos los sectores de la sociedad. Además, los procesos deben ser transparentes y de carácter público.

La implementación de los procesos de participación debe llevarse a cabo sobre la base de los marcos normativos interno e internacional. En un número cada vez mayor de instrumentos nacionales e internacionales se hace referencia a diferentes aspectos de la participación pública y se los desarrolla. Al utilizar la frase “sobre la base de”, las Partes reconocen la necesidad de tener en cuenta estos instrumentos y apoyarse en ellos para implementar las disposiciones del Acuerdo de Escazú que se refieren a la participación pública.

Un marco internacional particularmente importante es la Agenda 2030, en cuya Meta 16.7 se reconoce de forma expresa la obligación de garantizar que en todos los niveles se adopten decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Hay acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que también contienen obligaciones importantes en materia de participación pública que complementan las del Acuerdo de Escazú. Algunos ejemplos de esos acuerdos son la Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC)<sup>47</sup>, el Acuerdo de París<sup>48</sup>,

<sup>47</sup> Véase el artículo 6 de la CMNUCC: “Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes: a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva: [...] iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; [...]”.

<sup>48</sup> Véase el artículo 12 del Acuerdo de París: “Las Partes deberán cooperar en la adopción de las medidas que correspondan para mejorar la educación, la formación, la sensibilización y participación del público y el acceso público a la información sobre el cambio climático, teniendo presente la importancia de estas medidas para mejorar la acción en el marco del presente Acuerdo”.

el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB)<sup>49</sup> y la Convención de Lucha contra la Desertificación (CLD)<sup>50</sup>.

En lo que respecta a los derechos humanos, en los instrumentos y mecanismos internacionales que se refieren a esta materia se reconoce el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos<sup>51</sup>. Al interpretar las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos exige que se adopten medidas positivas para garantizar el disfrute pleno, efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos de participación, incluso mediante procesos y mecanismos inclusivos, significativos y no discriminatorios<sup>52</sup>. En octubre de 2018, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó las “Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública”, destinadas a orientar a los Estados y a otras partes interesadas respecto de la aplicación efectiva del derecho a participar en los asuntos públicos (véase el recuadro IV.1)<sup>53</sup>.

#### Recuadro IV.1

#### **“Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública” del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas**

En las directrices se establecen los siguientes principios y requisitos básicos para la puesta en práctica efectiva del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que se refiere al derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos:

- Entorno propicio

Supone que los Estados creen y mantengan un entorno en el que todas las personas respeten y ejerzan plenamente el conjunto de los derechos humanos, en particular los derechos a la igualdad y la no discriminación, a la libertad de opinión y de expresión, y a la libertad de reunión pacífica y de asociación. También se debe garantizar el acceso a la información.

- Seguridad

Supone que se proteja en todo momento la vida, la integridad física, la libertad, la seguridad y la privacidad de todas las personas, incluidos los periodistas y los defensores de los derechos humanos.

<sup>49</sup> Véase el artículo 14 del CDB: “1. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos”.

<sup>50</sup> Véase el artículo 3 de la CLD: “Para alcanzar los objetivos de la presente Convención y aplicar sus disposiciones, las Partes se guiarán, entre otras cosas, por los siguientes principios: (a) las Partes deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales y que, a niveles superiores, se cree un entorno propicio que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional y local;”.

<sup>51</sup> Véase, entre otros, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En la resolución 33/22 del Consejo de Derechos Humanos se reconoció que los derechos de todos a la libertad de expresión, de reunión pacífica y de asociación, a la educación y al acceso a la información, así como al empoderamiento económico incluyente, figuran entre las condiciones esenciales para participar en condiciones de igualdad en la vida pública y política, y deben promoverse y protegerse.

<sup>52</sup> Véase la observación general núm. 25 del Comité de Derechos Humanos y la jurisprudencia relacionada.

<sup>53</sup> Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública”, Ginebra, 2018 [en línea] [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs\\_web\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web_SP.pdf).

- Igualdad

Supone que se protejan y hagan efectivos los derechos a la igualdad y la no discriminación para garantizar la inclusividad en el ejercicio del derecho a participar en la vida pública.

- Empoderamiento

Supone que se apoye y aliente a las personas para que reclamen y ejerzan sus derechos a participar, y que se las empodere y dote de los conocimientos y la capacidad necesarios para hacerlo. Los Estados deben fomentar esto mediante programas de educación cívica en todos los niveles.

- Apertura

Supone promover la transparencia en todos los aspectos de los procesos de adopción de decisiones y de la rendición de cuentas de las autoridades públicas.

- Recursos

Supone que los Estados garanticen el acceso a la justicia y recursos efectivos en caso de violación del derecho a participar.

**Fuente:** Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

7.2. 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.

El segundo párrafo del artículo 7 se refiere a la participación del público en actividades y proyectos, así como en otros procesos que requieren permisos ambientales. En otras palabras, en este párrafo se regula la participación del público en las decisiones que autorizan una determinada actividad, proyecto o acción. Esto incluye, a modo de ejemplo, las decisiones especiales de planificación, los permisos de construcción e infraestructura o los permisos para verter contaminantes, así como otras licencias, autorizaciones y permisos administrativos. Esta disposición abarca tanto la iniciativa pública como la privada.

En la disposición se exige que cada Parte garantice mecanismos para que el público participe, pero deja que cada una de ellas determine qué tipo de mecanismo se ha de utilizar a nivel nacional. Lo que se exige en el Acuerdo es que esos mecanismos y procesos cumplan las normas que se prevén en el tratado.

El que una actividad o proyecto corresponda o no al ámbito de aplicación de esta disposición depende de que haya un impacto significativo real o potencial sobre el medio ambiente, por ejemplo, cuando haya efectos en la salud. En el Acuerdo se decidió de forma deliberada no definir el concepto de “impacto significativo” a fin de abarcar la variedad de situaciones nacionales existentes y de permitir que cada Parte aplicara la disposición según su contexto. El que a nivel nacional o subnacional se exija una evaluación de impacto ambiental puede ser un indicio de que el impacto es significativo<sup>54</sup>. Según la legislación nacional y las circunstancias, también podría deducirse que hay un “impacto significativo” cuando las actividades se someten a una evaluación de la biodiversidad o cuando se exigen permisos concretos sobre cuestiones como el ruido, las emisiones o la tala de árboles. Otra forma de determinar la posibilidad de que una actividad o proyecto tenga un impacto significativo es enumerar actividades y proyectos concretos u otros parámetros establecidos en el ámbito nacional, por ejemplo, el tamaño, la ubicación, la duración, la magnitud de los efectos, la probabilidad de que haya un impacto acumulativo o la magnitud de este, la zona geográfica o la población que podría resultar afectada, entre otros.

<sup>54</sup> Normalmente, durante el proceso de evaluación del impacto ambiental, el “impacto significativo” se pone de manifiesto en la fase en que se decide si la evaluación es necesaria y en la que se determina qué aspectos se deben evaluar.

Según cuáles sean los procedimientos que se siguen en el país, la obligación de garantizar la participación del público puede tener lugar en diferentes etapas del proceso de toma de decisiones. Se puede exigir a las Partes que dispongan de mecanismos de participación pública en varias fases del proceso, como el diseño, el inicio, el desarrollo, el funcionamiento o incluso la finalización y el cierre de las actividades y los proyectos.

Además, estos mecanismos de participación pública deberán respetarse no solo en el momento de conceder u otorgar la licencia, el permiso o la autorización original, sino también en caso de que se hagan revisiones, reexaminaciones o actualizaciones en el futuro. Hay que aclarar que en el Acuerdo no se otorga a los integrantes del público el derecho a solicitar que se revise, reexamine o actualice una decisión, sino que se dispone que se deben garantizar mecanismos de participación pública cuando esos procesos de revisión, reexaminación o actualización se lleven a cabo en los casos en que esos procesos estuvieran previstos o cuando sean iniciados de conformidad con las normas y procedimientos nacionales correspondientes.

Este párrafo, junto con los párrafos 16 y 17 del artículo, se refiere de forma específica a las actividades o proyectos. No obstante, también se aplican las demás disposiciones generales del artículo 7, lo que significa que hay que cumplir el resto de los requisitos previstos en términos generales para todo tipo de toma de decisiones ambientales, como brindar la posibilidad de participar desde las etapas iniciales y proporcionar al público la información necesaria de manera clara, oportuna y comprensible.

7.3. 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.

En este párrafo se aborda la participación del público en todos los demás procesos de toma de decisiones ambientales distintos de los que se mencionan en el párrafo 2 sobre actividades y proyectos. Se reconoce que, además de las actividades y proyectos, en el ámbito del medio ambiente hay múltiples decisiones que son de interés público en las que debe fomentarse la participación del público.

En cierto sentido, este párrafo tiene un carácter residual, ya que abarca todas las decisiones y procesos que tengan o puedan tener un impacto ambiental significativo y que no sean los que se señalan en el párrafo 2. A modo de ejemplo, se mencionan varios asuntos en que en los países de la región se suele prever la participación pública, como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos. Esta lista es indicativa y no exhaustiva, y se deja que cada Parte la aplique y defina en consecuencia.

Entre los planes y programas puede haber, por ejemplo, estrategias de desarrollo nacional y planificación sectorial en materia de energía, transporte, economía circular, turismo, calidad del aire, reducción del riesgo de desastres y gestión del agua, que se pueden proponer en el marco de diferentes niveles de gobierno. Las normas y los reglamentos, a su vez, suelen ser los que emite el Poder Ejecutivo, como los decretos, las ordenanzas y las órdenes ejecutivas, pero en un sentido más amplio podrían abarcar también las normas jurídicamente vinculantes y la preparación de proyectos para el proceso legislativo antes de que el Poder Ejecutivo los transmita a los órganos legislativos.

La diferencia principal entre los párrafos 2 y 3 radica en el verbo que se emplea. Mientras que en el párrafo 2 se exige a las Partes que “garanticen” mecanismos de participación del público, en las decisiones relativas

al párrafo 3 se obliga a “promover”, por lo que se utiliza un lenguaje indicativo y no obligatorio. Por lo tanto, las Partes tienen una flexibilidad considerable a la hora de aplicar la obligación del párrafo 3.

Al igual que ocurre con la norma del párrafo 2, la del párrafo 3 solo se aplica a las decisiones que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente. En el caso de este último párrafo, las decisiones deberían estar sujetas a lo que generalmente se entiende como evaluaciones ambientales estratégicas. Además, en el párrafo 3 también se abarcan las revisiones, reexaminaciones o actualizaciones en las que se deberá promover la participación del público cuando esos procesos se lleven a cabo como se explica en el párrafo 2.

7.4. 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.

Uno de los aspectos clave de la participación pública es el momento en que esta ocurre. El párrafo 4 se centra en el momento en que esta debe tener lugar, y se exige que el público pueda participar desde las etapas iniciales.

Que el público participe en las primeras etapas ofrece múltiples beneficios. Además de permitir que el público contribuya de forma significativa al proceso, también permite que el responsable de tomar la decisión considere debidamente las observaciones u objeciones presentadas en un momento en que es más fácil hacer los cambios que correspondan, incluso en el propio proceso. También cabe esperar que, al involucrar al público desde el principio, el responsable de tomar la decisión esté en mejores condiciones de prever, prevenir y resolver los posibles conflictos.

En el Acuerdo no se define el término “etapas iniciales”, pero la propia naturaleza del proceso de participación pública exige que esta ocurra cuando todas las opciones están abiertas, cuando no se ha tomado ninguna decisión, y cuando los comentarios, las mejoras y las alternativas del público pueden considerarse de forma rigurosa, auténtica y exhaustiva. Por lo tanto, la participación debe comenzar al principio del proceso, cuando la decisión está en su fase de formación, y con la suficiente antelación como para que incida de forma efectiva en la decisión que se está considerando. Cuanto antes pueda participar el público, más efectiva puede ser su participación, lo que da legitimidad y permite que las personas se identifiquen y que se tengan en cuenta las opiniones discrepantes.

A los efectos de establecer si la oportunidad de participar se da en las etapas iniciales, hay que examinar todo el proceso de toma de decisiones, desde su inicio hasta su conclusión, para determinar cuándo la participación pública debe tener lugar para cumplir su objetivo. En este sentido, es fundamental saber con certeza absoluta cuándo empieza y termina el proceso de toma de decisiones.

A menudo puede ser conveniente que en el marco jurídico nacional se contemple la participación del público en más de una etapa de un proceso concreto de toma de decisiones. En los procesos complejos puede ser necesario ofrecer al público oportunidades de participar en cada etapa que corresponda por separado.

Luego de establecer en qué momento el público ha de participar, en esta disposición se hace referencia a la obligación de proporcionarle al público la información necesaria para garantizar que su participación se

haga efectiva. Esta obligación se explica en más detalle en el párrafo 6 de este artículo respecto de todas las decisiones, y en el párrafo 17 respecto de las actividades y proyectos que se mencionan en el párrafo 2. En el Acuerdo se exige que la información se proporcione de manera clara, oportuna y comprensible. Esto significa que la información relacionada con el proceso deberá ser inteligible y completa, y se deberá proporcionar en el momento debido para los fines que se pretenden cumplir. En el Acuerdo se permite a las Partes imponer esta obligación a diferentes actores, como las autoridades públicas, los proponentes de los proyectos y terceros.

7.5. El procedimiento de participación pública contemplará plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este participe en forma efectiva.

Como ya se ha indicado, el artículo 7 tiene por objeto lograr que la participación del público sea significativa permitiéndole intervenir en el proceso de toma de decisiones que se refieren a las actividades y los proyectos del párrafo 2 o a otros asuntos ambientales de interés público como los que se mencionan en el párrafo 3. La lógica subyacente es crear las condiciones necesarias para que eso ocurra y sea efectivo, de modo que la participación no se convierta en una mera formalidad. Por consiguiente, se exige que en los procedimientos se incorporen plazos razonables para que el público se informe, se prepare y participe con efectividad.

Esta obligación está estrechamente vinculada con los párrafos 4 y 7 del artículo 7, que se refieren a la participación desde las etapas iniciales y al derecho a presentar observaciones y a que estas se tomen debidamente en cuenta, ya que los plazos razonables son tanto una condición previa como un resultado de los procesos de participación adecuados.

El uso del verbo contemplar conjugado en futuro (“contemplará”) denota una obligación vinculante, que se equipara al uso del verbo deber conjugado en futuro (“deberá”) que se utiliza en otras disposiciones del Acuerdo. Esta obligación se aplica a todas las etapas del proceso de toma de decisiones, en particular al suministro de información al público (párrafos 6 y 17), al derecho de este a presentar observaciones y al deber de las autoridades públicas de tomarlas debidamente en cuenta (párrafo 7), y a la obligación de informar al público de la decisión, y de hacerla accesible y pública (párrafo 8).

No existe una definición única de lo que en general se considera un plazo razonable, por lo que la determinación del momento oportuno depende de cada proceso concreto y del tipo de decisión, así como del contexto dado. Para determinar los plazos adecuados se deberán tener en cuenta la cantidad de información que se debe proporcionar y la calidad de esta, así como la naturaleza de la decisión que se ha de tomar y la preparación necesaria para participar de forma significativa en el proceso.

Los plazos también deben ser compatibles con los relativos al acceso público a la información pertinente. A la hora de establecer los plazos también hay que tener en cuenta otras consideraciones sociales, como los fines de semana y los días festivos.

Además, al determinar los plazos adecuados se deben considerar las circunstancias específicas de algunas personas y grupos concretos, que pueden tener diferentes niveles de alfabetización, hablar un idioma distinto o tener otras dificultades particulares, lo que objetivamente los sitúa en desventaja. Es posible que haya que adaptar los plazos en consecuencia para garantizar que sean razonables y que se ajusten al párrafo 10.

Los plazos razonables deberán reunir las siguientes condiciones: i) permitir que el público tenga a su disposición toda la información necesaria, pero también que examine y comprenda la información y se

forme una opinión al respecto; ii) conceder al público el tiempo suficiente para expresar sus opiniones y prepararse para los procedimientos, reuniones, consultas o audiencias previstas, teniendo en cuenta las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género, y iii) permitir que el responsable de tomar la decisión tenga debidamente en cuenta los comentarios y las observaciones. Todo ello contribuye a la efectividad general del proceso de participación pública, legitima la decisión y genera adhesión e identificación.

Como se indica en el párrafo 6, también se deberá informar al público de estos plazos y de las oportunidades que tendrá para participar. Además, estos plazos razonables deben respetarse en todas las etapas en las que se prevea la participación del público. En otras palabras, si se prevé que el público participe en varias etapas del proceso, esta norma de razonabilidad se debe aplicar en cada etapa.

7.6. 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.

Para que la participación del público sea efectiva, es necesario que la información sobre el proceso de toma de decisiones y las posibilidades de participar en él, así como toda la información pertinente sobre la propia decisión propuesta, estén a disposición del público para que este pueda hacer observaciones fundamentadas. En el párrafo 6 se salvaguarda de forma específica el derecho del público a ser informado sobre unos elementos básicos mínimos que le permitirán lograr ese fin. Estos elementos básicos se aplican a todos los tipos de decisiones, tanto si se refieren a las actividades y proyectos que se mencionan en el párrafo 2 como si atañen a los demás procesos de toma de decisiones ambientales que se mencionan en el párrafo 3.

En el párrafo se utiliza la voz pasiva, lo que permite a las Partes atribuir la obligación a diferentes actores. Según el contexto, en algunos casos la carga puede recaer en la autoridad pública responsable de tomar la decisión, mientras que en otros puede ser más adecuado que otras autoridades, instituciones o incluso el solicitante cumplan la obligación. El deber de cada una de las Partes consiste en garantizar el cumplimiento de la obligación y desempeñar funciones de supervisión y garantía.

En este párrafo se indica que la información se proporcionará a través de medios apropiados, y se enumeran algunos de los métodos que serían admisibles: escritos, orales y electrónicos, o tradicionales. Según el caso, se puede utilizar uno de estos métodos o una combinación de ellos, una o varias veces. La mención de los métodos electrónicos, orales y tradicionales pone de manifiesto la importancia de que el suministro de información se adecue lo más posible a los fines previstos, que se tengan en cuenta las características del público y que se facilite su participación. El párrafo abarca tanto la notificación pública como la individual.

El suministro de información también debe ser efectivo, comprensible y oportuno. La efectividad se refiere a la necesidad de que se cumplan los objetivos previstos. Por lo tanto, el método que se emplee para difundir la información al público debe ser adecuado y accesible, y debe fomentar la participación del público. En

otras palabras, todas las personas que podrían resultar afectadas deben tener una oportunidad razonable de conocer los procedimientos de participación pública establecidos y de participar en el proceso de toma de decisiones. La información también debe ser comprensible, estar disponible en las formas pertinentes para el ámbito local y, por tanto, ser inteligible para un público general y específico. Además, la información se deberá suministrar con la antelación suficiente como para que se pueda participar de forma significativa.

En cuanto al contenido concreto de la información que debe proporcionarse, el público debe ser informado, como mínimo, sobre cuatro elementos: i) el tipo o naturaleza de la decisión; ii) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; iii) el procedimiento previsto para la participación del público, y iv) las autoridades públicas a las que se les pueda requerir mayor información. Nada impide que una Parte exceda estos requisitos mínimos y proporcione información adicional al público.

Hay varios aspectos que merece la pena destacar. En primer lugar, el uso de lenguaje no técnico, cuando corresponda, para informar sobre el tipo de decisión o sobre su naturaleza. Con eso se pretende garantizar que todos los integrantes del público tengan claro lo que se va a decidir. En segundo lugar, la mención de otras instituciones y autoridades que puedan estar involucradas pero que sean diferentes de las que han de tomar la decisión final, para que el público pueda comprender plenamente el proceso y ponerse en contacto con esas instituciones y autoridades, cuando sea necesario, para obtener más información. Puede darse el caso de que una autoridad participe en el proceso pero no sea responsable de tomar la decisión final, y este es un aspecto relevante que el público debe conocer. En tercer lugar, los detalles relativos al procedimiento de participación del público, entre los que se encuentran la fecha de comienzo y finalización de los procedimientos, el mecanismo previsto, y las fechas y lugares de consulta o audiencia pública, si fuera el caso. Esas fechas deben ser compatibles con los requisitos de los párrafos 4 y 5 (etapas iniciales y plazos razonables).

7.7. 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.

En lo que respecta a la participación en los procesos de toma de decisiones ambientales, en el párrafo 7 se reconocen un derecho y una obligación con respecto a las opiniones del público. Por un lado, el público tiene derecho a presentar comentarios y observaciones por los medios apropiados que estén disponibles. Por otro lado, las autoridades públicas están obligadas a tomar debidamente en cuenta estas observaciones y el resultado del proceso de participación.

El derecho a presentar observaciones es el cauce a través del cual el público expresa libremente las opiniones, sugerencias e inquietudes que considere oportunas con respecto a la decisión que se propone. Se admitirán todas las observaciones sobre cualquier cuestión que sea pertinente para la decisión.

El hecho de que dichas observaciones puedan presentarse por medios apropiados y disponibles conforme a las circunstancias del proceso pone de manifiesto la necesidad de considerar la naturaleza y el contexto del proceso, y la situación particular del público. En la disposición se ofrece un amplio margen para que las Partes respeten este derecho en la práctica. Las observaciones pueden presentarse por escrito, oralmente o por otros medios, ya sea en persona, a distancia o de forma virtual. El público también puede hacer aportaciones en audiencias y consultas públicas, de forma oral o por escrito, entre otros medios. Por lo tanto, se puede optar por una combinación de estos medios.

La obligación de considerar debidamente las observaciones del público antes de adoptar una decisión es una premisa básica para que la participación sea auténtica y significativa. La necesidad de “tomar debidamente en cuenta” las observaciones del público no otorga a este poder de veto ni hace que la responsabilidad de tomar la decisión se transfiera de la autoridad pública a este. Además, en el Acuerdo no se establece que el resultado del proceso de participación del público sea vinculante para la autoridad pública, por lo que esta conserva todas sus competencias, poderes y facultades, de acuerdo con la legislación aplicable, para tomar la decisión final que considere oportuna.

Sin embargo, en el tratado sí se exige que las autoridades examinen, evalúen y consideren de forma adecuada y rigurosa las objeciones y observaciones del público. La autoridad debe estar dispuesta a dejar que los argumentos del público lleguen a persuadirla, y debe ser capaz de modificar su posición u opinión en consecuencia. En algunos casos, como resultado del procedimiento de participación pública, la autoridad respectiva puede tomar la decisión de modificar una propuesta, determinar medidas adicionales u opciones alternativas, o incluso decidir no autorizar o ejecutar la propuesta (lo que generalmente se conoce como “opción cero” o sin proyecto).

No obstante, la autoridad competente no está en absoluto obligada a aceptar todas las observaciones recibidas, ni a modificar las decisiones a la luz de cada una de las observaciones o de alguna de ellas. Como se ha indicado, el público no tiene derecho a vetar la decisión. En realidad, puede ser bastante difícil, si no imposible, satisfacer todas las observaciones, ya que muchas pueden ser contradictorias entre sí. En este sentido, la participación pública que se reconoce en el Acuerdo de Escazú no le da derecho al público a tener la última palabra ni le da la facultad de aceptar o rechazar una decisión.

Cada Parte deberá determinar la forma concreta de ponderar debidamente las aportaciones. Sin embargo, la autoridad pública debe justificar su decisión y mostrar cómo y por qué se ha aceptado o rechazado una determinada observación.

Hay diferentes maneras en que la autoridad pública puede tener debidamente en cuenta las observaciones del público. Se pueden registrar las observaciones presentadas por escrito. Se pueden grabar las audiencias públicas y utilizar transcripciones. Se pueden reunir o agrupar las observaciones similares. Se puede proporcionar información a los participantes de forma individual o por medio de publicaciones generales sobre cómo la autoridad decisoria toma en cuenta las observaciones del público. Las autoridades públicas también pueden optar por reunirse con integrantes del público para comprender mejor las preocupaciones planteadas y explicar cómo estas se han tenido en cuenta. Una buena forma de demostrar que las observaciones se han tenido realmente en cuenta es que el responsable de tomar la decisión justifique cada una de las observaciones concretas que se hayan recibido y explique cómo estas se han tenido en cuenta y por qué se han aceptado o rechazado, o cómo se han incorporado a la decisión o han incidido en ella o no lo han hecho. También es posible que la autoridad pública aborde todas las inquietudes planteadas en las observaciones, es decir, que en lugar de referirse a cada observación en particular, se refiera a las categorías o tipos de inquietudes planteadas en ellas. Las inquietudes coincidentes o comunes pueden abordarse todas a la vez.

La obligación de tomar en cuenta las observaciones del público se correlaciona directamente con el párrafo 8 del artículo 7 en que se exige que se informe al público de la decisión y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones. También está vinculada con la participación del público en las etapas iniciales y con los plazos razonables, ya que solo cuando la

participación ocurre de manera oportuna se pueden considerar de forma legítima las observaciones y opiniones de los diferentes integrantes del público.

7.8. 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.

7.9. 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.

Los párrafos 8 y 9 de este artículo se refieren a la fase final del proceso de toma de decisiones: informar sobre la decisión y difundirla. Se hace hincapié en el carácter público, razonado y accesible de la decisión, y se establece parte del contenido que se ha de informar, así como los medios a través de los cuales habrá que difundirla. Aunque cada uno de estos dos párrafos se refiere a una obligación legal distinta, ambos están estrechamente relacionados y pueden agruparse.

Las disposiciones anteriores contienen normas habituales de derecho administrativo. Los responsables de tomar decisiones deben rendir cuentas de ellas: se debe seguir el debido proceso, y las decisiones deben ser razonadas, justificadas o motivadas, además de públicas y accesibles. Por lo general, es necesario que haya un registro claro del proceso administrativo. Este registro debe contener una descripción específica de cómo se brindó la oportunidad de que el público participara en el proceso, y se debe dar cuenta de las acciones y procedimientos que se llevaron a cabo, de los pasos intermedios que haya habido y de los resultados que se hayan alcanzado. Este registro no solo proporciona información histórica, sino que también permite llevar a cabo futuras revisiones, presentar recursos y monitorear la decisión.

La acción de explicar los motivos de las decisiones también ofrece ventajas en muchos sentidos. Además de exigir que el responsable de la decisión formule, sistematice y explique minuciosamente sus conclusiones y acciones, proporciona pruebas del procedimiento y el método que se aplicaron, y contribuye a la fiabilidad de la decisión. Esta explicación también puede ser útil para las futuras autoridades cuando deban tratar casos o circunstancias similares, y puede facilitar la coherencia, la claridad y la regularidad de las políticas públicas. Además, aumenta la confianza en la decisión, la transparencia y la rendición de cuentas, reduce al mínimo los errores, las ilegalidades y las arbitrariedades, y permite que el público comprenda mejor los motivos de la medida en cuestión y el razonamiento que llevó a ella.

En el Acuerdo se subraya que explicar los motivos de una decisión supone indicar de qué modo se han tenido en cuenta las observaciones del público. Como ya se ha señalado, esto tiene una importancia fundamental a la hora de garantizar el cumplimiento de los párrafos 4 y 7 del artículo 7. Al ver cómo se trataron sus comentarios y observaciones, los integrantes del público no solo podrán dar seguimiento a la respuesta que se le dio a sus propias ideas, sino también ver cómo se tuvieron en cuenta las aportaciones de los demás. Los procedimientos para que el público emprenda las acciones administrativas y judiciales pertinentes también deben formar parte de la información difundida.

Se establecen varios parámetros que se refuerzan mutuamente y que se aplican a la acción de informar sobre la decisión y difundirla: oportunidad, accesibilidad, adecuación, efectividad y rapidez. En consecuencia, la difusión se deberá llevar a cabo de manera oportuna y rápida, sin demoras indebidas y

a través de medios apropiados, y mediante ella se deberá informar al público destinatario con efectividad. La oportunidad supone la posibilidad de recibir información sobre los mecanismos pertinentes y aplicables para recurrir, y de utilizarlos.

Las decisiones pueden ponerse a disposición del público y difundirse de diversas maneras, entre ellas, mediante registros públicos y sistemas de información ambiental, y mediante notificación pública o directa. Los medios deberán ser apropiados y podrán ser escritos, electrónicos, orales o tradicionales, según el caso.

7.10. 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.

En consonancia con el mandato de garantizar una participación abierta e inclusiva y de involucrar al mayor número de integrantes del público, en particular a los que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en el párrafo 10 se exige a las Partes que establezcan condiciones que propicien la participación del público y se adecuen a sus características. Sin embargo, estas condiciones y adecuaciones no pueden forzar un nivel de participación pública inferior al que se establece en el Acuerdo para el público en general.

Considerar de forma particular las características de los titulares de los derechos en cuanto al ejercicio de estos es un componente fundamental de un enfoque basado en los derechos y puede considerarse una directriz general y transversal del Acuerdo. También es esencial para la efectividad del Acuerdo, ya que el objetivo de este solo se alcanzará plenamente si los derechos que en él se consagran se ponen en práctica por medios y procesos que se adapten a la situación, las circunstancias y las necesidades de los beneficiarios.

En cuanto a la participación del público en la toma de decisiones ambientales, hay varios elementos de otros párrafos del artículo 7 que contribuyen a establecer condiciones propicias y a adecuarse a las características del público. Algunos ejemplos tangibles son los siguientes: la obligación de proporcionar la información necesaria para que la participación sea significativa, y de hacerlo de manera clara, oportuna y comprensible, y a través de los medios apropiados, como los electrónicos, los orales o los tradicionales; la razonabilidad de los plazos, y la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones se utilizan cada vez más para llevar a cabo procesos de participación pública en asuntos ambientales: algunos ejemplos son la participación electrónica, la consulta electrónica y la posibilidad de presentar observaciones en formatos electrónicos<sup>55</sup>. Estos espacios virtuales pueden ofrecer nuevas oportunidades de participación pública, pero también habrá que tener cuidado de que estas plataformas y medios no constituyan barreras que obstaculicen la participación. Los derechos y obligaciones que se aplican son los mismos ya sea en el ámbito virtual o fuera de él y, como se establece en el artículo 4.9 del Acuerdo, los medios electrónicos se deben utilizar de una manera que no generen restricciones o discriminaciones para el público. También puede ser necesario tomar medidas concretas para que las tecnologías de la información y las comunicaciones estén ampliamente disponibles, sobre todo para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

Sin embargo, la importancia de este párrafo radica en la obligación general de establecer condiciones y adecuar los procesos, y en el énfasis específico en cinco características del público que son esenciales para la participación pública: las sociales, las económicas, las culturales, las geográficas y las de género. Esto

---

<sup>55</sup> Véase Naciones Unidas, *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020: gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible. Incluye anexo con respuesta al COVID-19*, Nueva York, 2020.

supone prestar atención, entre otros aspectos, al nivel de ingreso y alfabetización del público, a la diversidad cultural, a la ruralidad, a la lejanía o la distancia, y al género. Estas características están estrechamente relacionadas con la definición de personas o grupos en situación de vulnerabilidad que se brinda en el artículo 2, y con las disposiciones concretas de otros artículos del Acuerdo, como los artículos 4.5, 5.3, 5.4, 6.6 y 8.5, que están vinculadas con esta categoría.

Los Estados Parte pueden garantizar el cumplimiento de estas condiciones de diversas maneras, por ejemplo, las siguientes: la fecha y el horario de las audiencias y consultas públicas se pueden adecuar a segmentos específicos de la población; se pueden elegir lugares accesibles u ofrecer lugares diferentes (p. ej., reuniones en la capital, en otras ciudades y pueblos, y en localidades rurales); se pueden proporcionar medios de transporte o reembolsar el costo de estos; las reuniones pueden celebrarse en diferentes idiomas y según métodos adecuados, y se pueden emplear mecanismos adecuados al género que contribuyan a que los hombres y las mujeres participen de forma igualitaria.

7.11. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación.

Dada la diversidad y el carácter multicultural de los países de América Latina y el Caribe, no es raro que en las poblaciones locales de un determinado territorio se hablen varios idiomas. Cuando estos idiomas son diferentes de los oficiales, pueden surgir barreras lingüísticas, lo que supone un reto importante a la hora de procurar que la participación pública sea significativa y efectiva.

Este párrafo se proporciona a los efectos de superar esa situación y, sobre la base de la disposición anterior, se estipula la obligación de proporcionar medios que faciliten la comprensión y la participación del público directamente afectado que en forma mayoritaria hable un idioma distinto de los oficiales.

En el Acuerdo se exige que este esfuerzo especial solo se lleve a cabo con respecto a los integrantes del público que se vean directamente afectados por una decisión determinada. Puede considerarse que ellos constituyen una subcategoría del concepto general de público que se establece en el artículo 2. Estos integrantes del público son los que resultan directamente afectados o es probable que resulten directamente afectados por la decisión y, como tales, tienen un interés específico en el asunto en cuestión. En este sentido, es aún más importante que se potencie su participación. El alcance de la expresión “público directamente afectado” dependerá de la actividad que se vaya a realizar o de la decisión que se vaya a tomar, y es muy posible que abarque a un número importante de personas. Esa expresión también aparece en el párrafo 16 del artículo 7.

Se pueden proporcionar diversos medios para cumplir la obligación que se establece en este párrafo, desde llevar a cabo los procesos en diferentes idiomas, hasta usar un lenguaje no técnico, prestar servicios de traducción e interpretación, o emplear métodos tradicionales o locales que faciliten la comprensión y la participación.

7.12. 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.

El párrafo 12 se refiere a la dimensión internacional de la participación pública. Por un lado, se hace referencia a la participación del público en foros y negociaciones internacionales. Por el otro, se hace hincapié en la participación de este en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.

Para mantener la coherencia entre las acciones nacionales e internacionales, y en consonancia con los principios del Acuerdo, se anima a las Partes a promover la participación del público tanto en los foros internacionales como en las instancias nacionales en que se debaten los asuntos de estos.

Con el verbo “promover” y los calificativos que se emplean en el párrafo se señala claramente el carácter orientador y flexible de este, y se limita el alcance de la obligación. La participación del público se deberá promover según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional y con las reglas de procedimiento que para dicha participación se prevea en cada foro.

En el párrafo se indican dos tipos de foros y negociaciones internacionales en que se deberá promover la participación del público: los foros y negociaciones en materia ambiental, y los que tengan incidencia ambiental. La primera categoría abarca foros como las conferencias o reuniones destinadas a negociar acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y las Conferencias de las Partes una vez que dichos acuerdos han entrado en vigor. La segunda categoría se refiere a otros ámbitos que pueden no ser exclusivamente ambientales pero que tienen efectos sobre las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, como la salud, los derechos humanos, el comercio y el desarrollo sostenible.

En el ámbito nacional, a su vez, se deberá promover la participación del público, según corresponda, cuando se traten asuntos de los foros internacionales ambientales. Esto abarca los comités, los consejos u otras plataformas integrados por múltiples actores que pueda haber a nivel nacional para preparar la posición del país o hacer un seguimiento de los compromisos y avances internacionales.

Dado que para tomar decisiones en el ámbito internacional se usan cada vez más plataformas híbridas y virtuales, los procedimientos de participación del público también se han trasladado al mundo digital, y eso ha abierto nuevas vías para que la participación sea positiva y significativa. Sin embargo, se deben considerar con detenimiento y superar los posibles obstáculos relacionados con estos formatos, por ejemplo, el idioma, la conectividad y la accesibilidad.

La promoción de la participación del público que se dispone en este párrafo está estrechamente relacionada con la disposición general del artículo 4.10, en que se indica que las Partes pueden promover el conocimiento de los contenidos del Acuerdo en otros foros internacionales relacionados con asuntos ambientales, de conformidad con las reglas que se prevean en cada foro.

<p>7.13. 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.</p>
---

La participación del público puede tener lugar mediante espacios apropiados de consulta. En la mayoría de los países de la región se han creado comités, consejos, órganos u otras plataformas formales permanentes que representan a diversos expertos y actores, y que sirven para proporcionar asesoramiento, consulta y coordinación, normalmente en relación con las políticas, los planes, los programas y las estrategias.

En el párrafo 13 se alienta el establecimiento de estos órganos cuando no existan, así como el uso de los que ya existan, y se brindan algunas orientaciones. Estos espacios deberán ser apropiados y en ellos deberá haber lugar para que participen diversos grupos y sectores, como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas, entre otros. En el Acuerdo no se indican las funciones exactas de estas plataformas ni su

composición concreta, ni si los representantes habrán de actuar a título personal o en nombre de grupos y organizaciones, por lo que esos detalles se deberán determinar y desarrollar en el ámbito nacional.

Puede haber varios espacios formales de consulta, y todos o algunos de ellos pueden ser exclusivamente ambientales, centrarse en áreas concretas de la gestión ambiental (por ejemplo, el cambio climático, la biodiversidad, los bosques, la tierra o el agua) o ser de carácter general pero dar lugar a que se debatan cuestiones ambientales (por ejemplo, órganos sobre desarrollo sostenible, política socioambiental o planificación). Estas plataformas se pueden prever a nivel nacional y subnacional.

Un componente importante de estos órganos y de la participación pública en general será la promoción del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones. Con consciencia del papel fundamental que el conocimiento y la diversidad locales desempeñan en la gestión del medio ambiente, así como de la riqueza que le aportan, en el Acuerdo se anima a los Estados a promover la integración de estos en las políticas y la toma de decisiones. El conocimiento comunitario también está directamente vinculado a las comunidades indígenas que tienen una profunda experiencia y práctica en la salvaguarda y el fomento de una cultura de comprensión, respeto y armonía con la naturaleza.

7.14. 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.

Como parte de tener en cuenta a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, aspecto que está presente de forma transversal en todo el Acuerdo, y con el fin de garantizar una participación amplia y significativa de todos los sectores de la sociedad sobre la base de la igualdad y la no discriminación, en el párrafo 14 del artículo 7 se exige a las autoridades públicas que adopten medidas afirmativas con respecto a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, que los identifiquen y los apoyen, y que eliminen las barreras que obstaculizan su participación.

Las personas y grupos en situación de vulnerabilidad se definen en el artículo 2, y se considera que ellos encuentran especiales dificultades para ejercer sus derechos, por las circunstancias o condiciones que hay en cada contexto nacional y de conformidad con las obligaciones internacionales de cada Parte.

“Realizar esfuerzos” es una obligación que se refiere a la conducta y no al resultado, lo que matiza el alcance del párrafo. La realización de estos esfuerzos es, sin embargo, obligatoria, y deberá tener por objeto determinar quiénes se encuentran en situación de vulnerabilidad de acuerdo con la definición que se brinda en el artículo 2 a los efectos del derecho a la participación pública, y proporcionarles la asistencia necesaria. Con ese fin, y para diseñar los mejores mecanismos de apoyo, hay que identificar los obstáculos y las barreras específicos a los que se enfrentan estas personas y grupos.

Identificar y apoyar a estas personas tiene por objeto garantizar su participación activa, oportuna y efectiva. Estos objetivos se alcanzarán cuando se cumplan las normas de participación pública que se establecen en el tratado, es decir, cuando estas personas puedan participar de forma abierta e inclusiva, desde las etapas iniciales, en plazos razonables y con acceso a una determinada información mínima, cuando puedan presentar observaciones que sean debidamente tomadas en cuenta, y cuando se les notifique de la decisión y se les brinde acceso a ella. Además, los procedimientos deben adecuarse a las características del público y se deberán promover espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales, teniendo debidamente en cuenta del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes.

Por último, en la disposición se hace hincapié en que se deben considerar los medios y formatos adecuados que ya se mencionaron en el artículo con relación a la información para participar en el proceso de toma de decisiones (párrafo 6), la presentación de observaciones (párrafo 7) y la difusión de la decisión (párrafo 9).

7.15. 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.

Los derechos de los pueblos indígenas se salvaguardan de forma expresa en instrumentos internacionales concretos, como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2016, así como en los marcos constitucionales y jurídicos nacionales. Entre los derechos que se garantizan en estos instrumentos se encuentra el de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado.

Considerando la importancia que tienen la participación pública y los derechos de acceso del público a la hora de defender los derechos de los pueblos indígenas, y respetando la naturaleza jurídica autónoma e individual de los compromisos nacionales e internacionales que cada Parte haya asumido, en el Acuerdo de Escazú solo se reafirma la obligación de cada Parte de garantizar el cumplimiento de sus respectivas obligaciones nacionales e internacionales con respecto a dichos pueblos.

En consecuencia, en lo que atañe a los derechos de los pueblos indígenas, en el Acuerdo de Escazú —que es de carácter amplio y general, y que se aplica a todos los sectores de la sociedad en su conjunto— se complementa el marco especializado de estos y se remite expresamente a él. En ese sentido, el Acuerdo no afecta la aplicación de otros tratados internacionales que se encuentren en vigor. Se aplica de forma sinérgica con respecto a todos los asuntos que no estén regulados en él y que no sean contrarios o incompatibles con él. Dado que el Acuerdo de Escazú no contiene ninguna disposición sobre tratados sucesivos o en que se regulen las relaciones entre los tratados, se aplicarán las normas generales del derecho de los tratados, como las que se establecen en el artículo 30 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados o en el derecho consuetudinario.

Este párrafo también debe leerse junto con el artículo 4.7 en que se estipula que en el Acuerdo de Escazú se establecen normas mínimas y no máximas, y se permite a las Partes otorgar derechos y garantías más favorables y un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales<sup>56</sup>.

Además, garantizar los derechos de los pueblos indígenas que cada Parte haya concedido en el ámbito nacional e internacional es coherente con las obligaciones que se establecen en los párrafos 11 y 13 del artículo 7, que se refieren a los idiomas del público directamente afectado y a la promoción del conocimiento y las visiones locales. En un contexto determinado se podría considerar que los pueblos indígenas son personas y grupos en situación de vulnerabilidad, por lo que el párrafo 14 es pertinente.

La importancia del Acuerdo de Escazú para los pueblos indígenas se resume en el recuadro IV.2.

<sup>56</sup> Por ejemplo, en algunos países se ha otorgado fuerza vinculante a nivel nacional a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Un ejemplo de ello es el Estado Plurinacional de Bolivia, donde esto se hizo mediante la Ley núm. 3760 de 2007.

## Recuadro IV.2

**Importancia del Acuerdo de Escazú para los pueblos indígenas**

- Reconocimiento de la multiculturalidad de América Latina y el Caribe y de sus pueblos (preámbulo).
- Garantía de un entorno propicio para los pueblos indígenas que defienden el medio ambiente, su tierra y sus territorios, proporcionándoles reconocimiento y protección (artículos 4.6 y 9).
- Cada Parte alentará el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, como los datos abiertos, en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda (artículo 4.9).
- Los pueblos indígenas deben recibir asistencia para formular sus peticiones y obtener una respuesta (artículo 5.4).
- Divulgación de la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, y elaboración de formatos alternativos comprensibles para dichos grupos, por medio de canales de comunicación adecuados (artículo 6.6).
- Cada Parte establecerá condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecue a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público (artículo 7.10).
- Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos de los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación (artículo 7.11).
- Se promoverán espacios apropiados de consulta y la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda (artículo 7.13).
- En la aplicación del 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 (artículo 7.15).
- Uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos de los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia (artículo 8.4).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

En esta disposición también se salvaguardan los derechos de las comunidades locales. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la OIT se refiere no solo a los pueblos indígenas, sino también a los pueblos tribales<sup>57</sup>. Además, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica<sup>58</sup>, la Convención de Lucha contra la Desertificación<sup>59</sup> y el Acuerdo de París<sup>60</sup> se mencionan las “comunidades locales”. En

<sup>57</sup> Se entiende que los pueblos tribales viven en condiciones sociales, culturales y económicas que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que están regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

<sup>58</sup> Véase el artículo 8 j) del Convenio sobre la Diversidad Biológica: “Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: [...] j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente; [...]”.

<sup>59</sup> Véase el artículo 3 a) de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África: “Para alcanzar los objetivos de la presente Convención y aplicar sus disposiciones, las Partes se guiarán, entre otras cosas, por los siguientes principios: a) las Partes deben garantizar que las decisiones relativas a la elaboración y ejecución de programas de lucha contra la desertificación y mitigación de los efectos de la sequía se adopten con la participación de la población y de las comunidades locales y que, a niveles superiores, se cree un entorno propicio que facilite la adopción de medidas a los niveles nacional y local; [...]”.

<sup>60</sup> Véase el preámbulo del Acuerdo de París. De conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, también se ha creado una Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas (PCLPI).

el sistema interamericano se han reconocido a algunas comunidades afrodescendientes los mismos derechos que a los pueblos indígenas<sup>61</sup>.

7.16. 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.

El párrafo 16 se basa en los párrafos anteriores y se centra en el público directamente afectado. Dado que las personas pueden verse directamente afectadas tanto de forma positiva como negativa, entre estos integrantes del público se encuentran los que reciban o tengan probabilidades de recibir de forma directa un beneficio o una carga como resultado de la decisión.

Al igual que en el caso de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad del párrafo 14, las autoridades públicas “realizarán esfuerzos” por identificar a los directamente afectados y promoverán acciones específicas para facilitar la participación de estos. La definición de las personas incluidas en este grupo se basa en una relación de hecho. Si bien a las Partes se les concede cierto margen para determinar si la relación existe, no pueden definir el “público directamente afectado” de forma evidentemente contraria a los hechos.

En cuanto a las acciones que deben llevarse a cabo para facilitar la participación, estas deben ser proactivas y deliberadas para fomentar la participación del público directamente afectado y tratar de superar cualquier barrera que obstaculice su participación. Estas medidas coexisten con las que se destinen a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad de conformidad con el párrafo 14, y las complementan.

El público directamente afectado solo se menciona en el contexto de actividades y proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, por lo que hay un vínculo directo con el párrafo 2 del artículo 7.

7.17. 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.

<sup>61</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam*, San José, 2007.

En el párrafo 17 se establece determinada información mínima que deberá hacerse pública en el caso de las actividades y proyectos que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente a los que se refiere el párrafo 2 del artículo 7.

Esta enumeración se suma a los requisitos generales que se aplican a todos los procesos de toma de decisiones ambientales conforme al párrafo 6, que se refiere al tipo o naturaleza de la decisión, a la autoridad responsable de tomarla y a los demás involucrados, y al procedimiento previsto para que el público participe. La enumeración se refiere a la información pertinente y disponible que debe ponerse a disposición del público. Como en el caso del párrafo 6, se establecen requisitos “mínimos”, lo que significa que las Partes pueden proporcionar información adicional si lo consideran oportuno.

Hay siete puntos que conforman lo que se considera la información básica que debe proporcionarse en estos casos. Los cuatro primeros se refieren a los aspectos principales de la actividad o el proyecto, en particular el área de influencia, las características físicas y técnicas, los impactos ambientales y las medidas previstas en relación con ellos. También se exige un resumen de los puntos anteriores en un lenguaje comprensible y no técnico que permita al público no especializado comprender la naturaleza y las consecuencias de la decisión propuesta. A continuación, en el punto e) se mencionan los informes y dictámenes públicos que hayan emitido los diferentes organismos y que se hayan presentado a la autoridad pública, y en el punto f) se hace referencia a las tecnologías disponibles y a los lugares alternativos para realizar el proyecto o la actividad, cuando la información esté disponible. La enumeración finaliza con las acciones destinadas a monitorear la implementación y los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

Al igual que en algunas disposiciones anteriores, en la redacción del párrafo se utiliza una construcción pasiva: “se hará pública”. Si bien esta suele ser una obligación de las autoridades, en el artículo se permite que cada Parte defina si será el proponente del proyecto o la autoridad pública quien estará obligado a hacer pública la información. No obstante, está claro que cada Parte tiene la responsabilidad general y de supervisión de garantizar que se cumplan los requisitos de esta disposición.

En el Acuerdo se establece que la información referida se pondrá a disposición de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5.

Esta información también se rige por las demás normas que se aplican al acceso a la información, como las que se refieren a los motivos para denegar el acceso y a las condiciones aplicables para la entrega de información. También se puede deducir que se aplican las mismas condiciones que se establecen en el párrafo 6 del artículo 7, es decir, la necesidad de que la información se proporcione de forma efectiva, comprensible y oportuna.



## V. Acceso a la justicia en asuntos ambientales

El derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales es el tercer derecho de acceso que se contempla en el Acuerdo de Escazú. Se aborda en el artículo 8, y conlleva establecer procedimientos y recursos para hacer valer los derechos que se reconocen en el Acuerdo.

Aunque el acceso a la justicia es un derecho independiente en sí mismo, también es un factor esencial para que los demás derechos de acceso se puedan ejercer de forma plena y efectiva. En consecuencia, es el principal medio para procurar que se apliquen y cumplan las disposiciones del Acuerdo de Escazú.

Según el tratado, se prevé el acceso a la justicia por tres motivos:

- i) El acceso a la información ambiental;
- ii) La participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales, y
- iii) El daño ambiental o contravención de normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente, o posibilidad de que esto ocurra.

De conformidad con el Acuerdo, el acceso a la justicia se entiende en términos amplios, es decir, no se limita a medios judiciales, sino que también abarca instancias administrativas y otras no judiciales, como los mecanismos alternativos de solución de controversias, que puedan estar disponibles para resolver una controversia ambiental. Cada Parte asegurará el acceso a la justicia en el marco de su legislación nacional y garantizará el derecho de acuerdo con las garantías del debido proceso. Todas las personas deben tener los mismos derechos y posibilidades de acceder a la justicia para hacer valer sus derechos mediante procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

El artículo 8 tiene por objeto ofrecer una serie de herramientas eficaces para quienes demandan justicia ambiental y para quienes deben decidir al respecto. Por ejemplo, se exige que cada Parte, considerando sus circunstancias, cuente con órganos estatales competentes que tengan acceso a conocimientos especializados en materia ambiental, y con la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente. Este pilar del acceso a la justicia en asuntos ambientales está destinado a abordar algunas de las particularidades de las causas ambientales y a superar algunos de los obstáculos más importantes que se enfrentan en este ámbito, por ejemplo, la legitimación para impugnar una violación de derechos, para prevenir o limitar los daños ambientales, o para hacer cumplir la ley, y el costo y las barreras particulares a los que se enfrentan las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. Por consiguiente, el acceso a la justicia contribuye al mismo tiempo a salvaguardar el derecho a obtener una respuesta jurídica en caso de infracción, ya que permite hacer que las autoridades rindan cuentas y fortalece la capacidad de cada Parte para implementar y cumplir las obligaciones del tratado. Además, el acceso a la justicia es la piedra angular del estado de derecho ambiental, ya que aumenta la confianza de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

En el cuadro V.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en el artículo 8, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro V.1  
Principales obligaciones contenidas en el artículo 8 del Acuerdo de Escazú  
y orientaciones para implementarlas

Disposición	Obligación	Orientaciones para la implementación
<b>Párrafo 1</b>	Garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales.	- De acuerdo con las garantías del debido proceso.
<b>Párrafo 2</b>	Asegurar el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir en cuanto al fondo y el procedimiento.	- En el marco de la legislación nacional. - Por tres motivos: acceso a la información ambiental, participación pública, y efectos adversos sobre el medio ambiente o contravención de normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.
<b>Párrafo 3</b>	Establecer determinadas condiciones que garanticen el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.	- Considerando las circunstancias de cada Parte. - Las condiciones son diversas y abarcan aspectos institucionales, procesales, y técnicos y jurídicos.
<b>Párrafo 4</b>	Establecer determinadas medidas, medios y mecanismos para facilitar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.	- Se aplica al público en general. - Las medidas, los medios y los mecanismos tienen por objeto reducir o eliminar barreras, divulgar los derechos de acceso y los procedimientos, sistematizar y difundir las decisiones, y garantizar el uso de la interpretación o la traducción.
<b>Párrafo 5</b>	Atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad.	- Hacer efectivo el derecho de acceso mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo. - Los mecanismos de apoyo pueden incluir, según corresponda, asistencia técnica y jurídica gratuita.
<b>Párrafo 6</b>	Asegurar que las decisiones adoptadas y su fundamentación estén consignadas por escrito.	- Se aplica a las decisiones judiciales y administrativas. - Componente esencial del acceso a la justicia.
<b>Párrafo 7</b>	Promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales.	- En los casos en que proceda. - Incluye la mediación, la conciliación u otros medios que permitan prevenir o solucionar controversias.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## A. Artículo 8: Acceso a la justicia en asuntos ambientales

8.1 Cada Parte garantizará el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.

En el primer párrafo del artículo 8 se sigue la misma pauta que en los artículos 5 y 7, que se refieren al acceso a la información ambiental y a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, respectivamente. En el artículo 8 se reafirma de manera directa y general un derecho ya reconocido, en este caso, el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Hay que destacar el uso del verbo “garantizar” en la medida en que engloba el deber general de los Estados Parte de adoptar medidas positivas a nivel interno. El contenido relativo a la garantía de este derecho se recoge en los párrafos siguientes del artículo.

El derecho de acceso a la justicia está arraigado en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho interno. Según el derecho internacional de los derechos humanos, toda persona tiene derecho a que un tribunal independiente e imparcial determine sus derechos y obligaciones<sup>62</sup>. En la meta 3 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 también se promueve el estado de derecho en los planos nacional e internacional y se garantiza la igualdad de acceso a la justicia para todos. Además, en los instrumentos internacionales de derechos humanos se establece el derecho a un recurso judicial efectivo en caso de que se violen los derechos fundamentales que en ellos se reconocen<sup>63</sup>.

El derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales se aplicará de acuerdo con las garantías del debido proceso. La equidad procesal puede considerarse el aspecto central del acceso a la justicia, que garantiza el derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia, y a un juicio justo. El contenido de las garantías del debido proceso ha sido ampliamente establecido en el derecho internacional de los derechos humanos y en el derecho nacional, y por lo general es reconocido a nivel constitucional y en normas procesales específicas. Para asegurar el debido proceso, al administrar justicia se debe respetar un conjunto concreto de derechos y garantías indispensables, mínimas e inderogables de igualdad de medios procesales, trato justo y no discriminación entre las partes de los procedimientos. En el ámbito judicial, esas garantías abarcan, entre otras, la independencia e imparcialidad de los jueces, el derecho a un juicio justo en que se ofrezcan las debidas garantías y que se lleve a cabo en un plazo razonable y en un tribunal competente previamente establecido por la ley, el derecho a la defensa y a la representación legal, y el derecho a recurrir la sentencia ante un tribunal superior. En consecuencia, el debido proceso representa una salvaguarda para que quienes demandan justicia sean tratados de acuerdo con las normas y los principios establecidos, y también representa una estricta obligación de conducta para los administradores de justicia, obligación que debe orientar y, en cierta medida, limitar, la actuación de estos últimos.

Dado que en el Acuerdo de Escazú se hace referencia a medios judiciales, administrativos o de otro tipo, las garantías del debido proceso se adaptarán a cada uno de estos contextos. Por ejemplo, la independencia institucional total y absoluta puede no ser materialmente posible en los mecanismos administrativos en que se permite que la misma autoridad o un órgano superior que tenga autoridad sobre el órgano inferior revise las decisiones a nivel interno. No obstante, el debido proceso puede observarse estableciendo procedimientos claros, justos e imparciales, el derecho a una audiencia justa o la autonomía del mecanismo de revisión. Sin embargo, la base sustantiva de este debido proceso debe garantizarse sin importar qué medio se utilice para recurrir a la justicia en el marco del Acuerdo.

8.2 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.

<sup>62</sup> En el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”. Este derecho también está reconocido en el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>63</sup> En el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se establece lo siguiente: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.” En el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece una garantía similar. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también analizó el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales en la Opinión Consultiva núm. 23-17 (párrafos 233 a 237).

En el segundo párrafo se determina el alcance del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. En la disposición se establece claramente que dicho acceso debe concederse en el marco de la legislación nacional de cada Parte, lo que significa que son los órganos e instancias nacionales los que deben garantizar este derecho. También se indica que las instancias pueden ser judiciales o administrativas. Sin embargo, con las instancias administrativas no se pretende sustituir, excluir ni impedir la posibilidad de que haya una revisión judicial. En el Acuerdo no se impone ningún medio ni ninguna jurisdicción en particular para algún caso concreto, sino que se da a las Partes una amplia flexibilidad para determinar estos aspectos de conformidad con su marco nacional.

El derecho de acceso a la justicia abarca impugnar y recurrir las decisiones, acciones u omisiones. Esto implica que, para tener la posibilidad de impugnar, se debe dar una de estas dos situaciones: i) que haya una decisión o acción previa, o ii) que quien tenía obligación de actuar se haya abstenido de hacerlo o no lo haya hecho. Esto último abarcaría el silencio administrativo o la no oposición. Además, en el artículo no se hace referencia al autor o el órgano responsable de la decisión, acción u omisión, por lo que el responsable dependerá de cada contexto nacional. El que una decisión sea adoptada por un órgano no competente, sería, en cualquier caso, motivo de impugnación y recurso.

Además, los motivos por los que es posible procurar el acceso a la justicia pueden ser tanto de fondo como de procedimiento. Mientras que los motivos de fondo se refieren a la fundamentación o el fondo general de una decisión, los motivos de procedimiento se refieren a los presuntos defectos en la forma en que se adoptó una decisión concreta. Aunque la diferencia entre el fondo y el procedimiento puede ser considerable en determinados contextos o procedimientos, en el Acuerdo de Escazú no se hace ninguna distinción particular entre ambos, y se aplican las mismas normas a los dos. En este sentido, los conflictos entre el fondo y el procedimiento no serían pertinentes a los efectos de este artículo, ya que estarían entre las causales de acceso a la justicia.

El uso de los verbos “impugnar” y “recurrir” debe entenderse con cierto grado de flexibilidad. Aunque el significado habitual de ambos conceptos es similar, su uso puede variar en la región. Es posible que en algunas jurisdicciones se usen de forma indistinta, mientras que en otras su uso puede depender de que la naturaleza del procedimiento sea judicial o administrativa. Un recurso también puede conllevar el derecho a una segunda instancia ante un órgano o tribunal superior, lo que se considera parte del debido proceso. En el Acuerdo se aceptan todas estas posibilidades. Su definición debe interpretarse en el marco de la legislación nacional.

En el párrafo se prevén tres ámbitos concretos de acceso a la justicia:

- 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.

El primer ámbito se refiere al acceso a la información ambiental. Cabe recordar que en el párrafo 2 c) del artículo 5 del Acuerdo se considera que el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende “ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho”. Además, en el párrafo 14 del artículo 5 se establece que, cuando la autoridad competente no responda en los plazos establecidos, se aplicará lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 8. Se podrá acceder a la justicia en caso de que una solicitud de información ambiental hubiera sido denegada de forma injustificada, en su totalidad o en parte, o hubiera sido tramitada de forma inadecuada de acuerdo con la legislación aplicable.

Aunque en el párrafo 18 del artículo 5 del Acuerdo se consigna la obligación de establecer o designar uno o más órganos o instituciones imparciales que tengan autonomía e independencia para fiscalizar el cumplimiento y garantizar el derecho de acceso a la información, dichos organismos podrían, aunque no necesariamente, recibir el mandato de aceptar impugnaciones o recursos en el sentido del artículo 8. Según la legislación nacional, esta función se puede atribuir, por ejemplo, a las oficinas de los defensores del pueblo, los fiscales, el contralor o el auditor general, los institutos y consejos dedicados al acceso oficial a la información y la transparencia, o los comisionados de información. El hecho de que estos organismos cumplan los requisitos del pilar de acceso a la justicia dependerá de su naturaleza y funciones específicas. Las decisiones de estos organismos pueden estar sujetas a otros procedimientos administrativos y judiciales de impugnación y recurso, por lo que es posible que recurrir a ellos no agote todas las opciones de revisión disponibles.

Un segundo grupo de decisiones, acciones u omisiones por el que se puede acceder a la justicia son las que se relacionan con la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. Aunque en el artículo 7 no se menciona de forma explícita el derecho a ser informado de la posibilidad de impugnar y recurrir cuestiones relacionadas con los procedimientos de participación pública, de los artículos 7.6 y 7.7 se puede deducir que ese derecho forma parte de un proceso de participación adecuado. Además, puede considerarse un componente esencial de la decisión tomada por la autoridad pública de conformidad con el artículo 7.8, en consonancia con los principios del derecho administrativo (el derecho a que las decisiones administrativas se sometan a revisión judicial). Por último, el artículo 7.9 se refiere al contenido esencial del derecho de acceso a la justicia al señalar que “la información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes”.

En tercer lugar, es posible impugnar o recurrir cuando una decisión, acción u omisión afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente o contravenir normas jurídicas relacionadas con él. Esta posibilidad está directamente relacionada con el derecho a vivir en un medio ambiente sano que se reconoce en el objetivo y las disposiciones generales del Acuerdo. Entre otras cosas, esta disposición 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 a fin de que las autoridades puedan movilizarse y actuar.

8.3 Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

El tercer párrafo del artículo 8 contiene un conjunto de elementos, medios o instrumentos necesarios para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales. La naturaleza de estos componentes varía, y puede ser institucional, procesal, o técnica y jurídica. Todos ellos se deben aplicar considerando las circunstancias de cada Parte. Esta cláusula será fundamental para determinar, por ejemplo, qué tipo de acceso a conocimientos especializados deben tener los órganos estatales competentes, qué medidas se deben adoptar para facilitar la producción de pruebas, o qué mecanismos de reparación se deben utilizar.

8.3 a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental;

En el Acuerdo no se opta por un modelo específico de órgano estatal competente, y se deja que cada Parte decida cuál es el enfoque que será mejor utilizar teniendo en cuenta el contexto, las circunstancias, la cultura y el sistema jurídico. Entre los órganos estatales competentes se encuentran los órganos judiciales y administrativos, así como los de cualquier otra naturaleza que sean competentes en las materias que son objeto del Acuerdo, según corresponda.

Estos órganos estatales no tienen por qué estar dedicados de forma específica o exclusiva a los asuntos ambientales, pero sí deben ser competentes para examinar ese tipo de asuntos y decidir al respecto. Los órganos pueden ser judiciales o no judiciales, ya que en el Acuerdo no se distingue entre ambos tipos. Por ejemplo, en el

Acuerdo no se esbozan diferencias concretas entre las posibles jurisdicciones, como la penal, la civil, la mercantil u otras. El único requisito que se establece en el Acuerdo es que estos órganos, sea cual sea la forma que adopten, tengan acceso a conocimientos especializados en materia ambiental.

Los casos que se refieren al medio ambiente suelen ser complejos e implican cuestiones muy técnicas, entre ellas, la necesidad de comprender datos científicos y especializados sobre ingeniería, física, química, biología y otros asuntos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales. En consecuencia, es fundamental que quienes deben impartir justicia tengan acceso al conocimiento y comprendan estas cuestiones a fin de garantizar que los órganos estatales competentes puedan ejercer sus funciones de forma adecuada y con conocimiento de causa. La referencia a los conocimientos especializados es dinámica en el sentido de que debe evaluarse según las tecnologías y los avances científicos y técnicos disponibles en un contexto determinado en el momento de la decisión.

Estos conocimientos especializados se pueden obtener por diferentes medios, por ejemplo, mediante peritos y asesores judiciales o de los tribunales, jueces especializados o salas especiales, formación técnica en ciencias ambientales, la posibilidad de que intervengan terceros (por ejemplo, *amici curiae* o amigos del tribunal), o incluso mediante la creación de tribunales que se dediquen de forma específica a los asuntos ambientales.

Aunque en el Acuerdo no se exige que se creen tribunales o cortes de justicia que se especialicen en asuntos del medio ambiente, se ha comprobado que estos órganos especializados, cuando están debidamente estructurados y dotados de recursos, son un medio eficaz para garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales<sup>64</sup>. Los tribunales o cortes de justicia especializados son una forma de garantizar que se dispone de las competencias y los conocimientos necesarios para decidir sobre los casos ambientales. También permiten tramitar las causas ambientales de forma rápida, ágil y eficaz.

Según el modelo, estos órganos pueden ser judiciales o no judiciales, nacionales o subnacionales, y pueden funcionar en instancias ordinarias o superiores. En ocasiones se puede convocar a científicos o expertos técnicos para que formen parte de estos tribunales o cortes de justicia especializados. En otras ocasiones se forma y capacita a jueces especializados, o se designa formalmente a algunos magistrados para que actúen como jueces especializados en asuntos ambientales.

En el caso de los órganos especializados no judiciales, las instancias administrativas que se dedican de forma específica al medio ambiente permiten llevar a cabo exámenes técnicos antes de recurrir al Poder Judicial. Esos órganos pueden funcionar dentro del mismo ministerio de gobierno competente, en un ministerio u organismo diferente, o de forma intrainstitucional, es decir, en el organismo que emitió la decisión, pero conservando una importante autonomía e independencia decisoria. Otras formas no judiciales son los órganos de supervisión, las oficinas de los defensores del pueblo o las comisiones de derechos humanos que tienen departamentos que se dedican de forma específica a las cuestiones ambientales.

### 8.3 b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos;

El debido proceso exige que los procedimientos jurídicos estén claramente establecidos de antemano, sean equitativos y comprensibles para todas las partes, y respondan a ciertos estándares tanto en la ley como en la práctica.

De conformidad con el Acuerdo, los procedimientos deberán reunir cinco requisitos: ser efectivos, oportunos, públicos, transparentes e imparciales. Para que los procedimientos sean efectivos, el producto o resultado que efectivamente se obtenga debe coincidir con las expectativas y el objetivo previstos, tanto de

<sup>64</sup> En términos generales, en el ámbito anglosajón, la referencia a “cortes” abarca órganos judiciales, mientras que el término “tribunales” se refiere a órganos en sede administrativa.

forma específica como en el transcurso del tiempo. La disponibilidad de recursos es un aspecto esencial de la efectividad, y esta última también se extiende a la puesta en práctica de la decisión que se adopte. La oportunidad se refiere a que los plazos sean razonables desde el principio hasta el fin del procedimiento. Las causas se deben tratar con rapidez, y se deben evitar los retrasos y garantizar respuestas oportunas y adecuadas. Los procedimientos deben ser públicos y transparentes, y se debe permitir que el público obtenga información sobre el propio procedimiento y sobre el estado de los procesos concretos. Los procedimientos también deben ser claros y comprensibles. Las sentencias deben publicarse y el público debe tener acceso a ellas. La imparcialidad significa que los procedimientos deben llevarse a cabo sobre la base de criterios objetivos y sin sesgos, favoritismos, prejuicios ni preferencias injustificadas; esta característica está intrínsecamente ligada a la equidad, la igualdad y la no discriminación.

Además, teniendo en cuenta que el costo es una de las principales barreras de acceso a la justicia, en el Acuerdo de Escazú se establece que los procedimientos no deben tener costos prohibitivos. Se trata de un concepto indefinido que requiere un análisis profundo en cada circunstancia nacional y particular. Por lo general, los costos de los procedimientos de revisión se componen de las tasas administrativas o judiciales, los costos relacionados con las fianzas y garantías, los honorarios de los abogados y peritos, los costos que supone recabar pruebas y, posiblemente, los costos legales del demandado si la demanda no prospera (conocido como “condena en costas”). En las causas ambientales, estos costos pueden ser aún más elevados y gravosos debido a la complejidad que ellas suponen y a la necesidad de contar con asistencia técnica especializada.

Para determinar cuándo un costo es prohibitivo, las Partes deberán sopesar elementos subjetivos y objetivos. Por un lado, los costos no deben exceder de manera irrazonable los recursos del demandante. Esto depende de las circunstancias y condiciones particulares de la persona o el grupo de personas, por ejemplo, las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, los costos no deben ser objetivamente irrazonables para el público en general de modo que lo disuadan de acudir a la justicia, ni deben alcanzar un monto tal que ponga en riesgo el derecho de algún modo. Un término clave en este sentido es el criterio de “asequibilidad” que se aplica en el ámbito de los derechos humanos y que supone la posibilidad de acceder al procedimiento a un costo que se pueda asumir. Esto no significa necesariamente que los procedimientos deban ser gratuitos, sino que los costos deben ser razonables y no deben limitar la capacidad de procurar justicia.

A la hora de evaluar si los costos no son razonables en un caso concreto, algunos de los hechos que se pueden examinar son los fundamentos sustantivos (por ejemplo, la razonabilidad de las perspectivas de éxito), la importancia para el demandante, la trascendencia del caso para la protección del medio ambiente y la complejidad del asunto en cuestión.

Hay diferentes maneras de evitar la falta de razonabilidad; por ejemplo, que haya mecanismos de asistencia adecuados para las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, como los que se mencionan en el párrafo 5 del artículo 8, o que se fomenten los mecanismos alternativos de solución de controversias que se mencionan en el párrafo 7 del mismo artículo. Otros medios podrían ser los siguientes: las exenciones y los mecanismos de recuperación de costos; la creación de fondos de apoyo; la ayuda financiera para obtener asistencia científica y técnica; la eliminación de la necesidad de representación legal, o la reducción o supresión de las tasas administrativas o judiciales. La regla de que la parte que pierde debe resarcir los costos del procedimiento a la parte que gana también puede limitarse mediante topes o escalas para garantizar que los costos no sean prohibitivos. Los obstáculos financieros también se pueden reducir eliminando la obligación de constituir una fianza en la presentación de las demandas.

### 8.3 c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;

La legitimación (*locus standi*) se refiere al derecho de una persona (ya sea física o jurídica) a incoar un procedimiento y a convertirse formalmente en una de las partes. El alcance de la legitimación en asuntos ambientales es de suma importancia y constituye uno de los aspectos centrales de garantizar el acceso a la

justicia. Dadas las particularidades de las causas ambientales, que implican intereses colectivos, difusos y primordiales, las interpretaciones excesivamente restrictivas de esta legitimación pueden constituir, de forma directa o indirecta, un obstáculo para la búsqueda de justicia y el pleno ejercicio de los derechos. Por consiguiente, en esta disposición se exige que la legitimación activa en defensa del medio ambiente sea “amplia” de conformidad con la legislación nacional.

En el Acuerdo de Escazú no se brinda ninguna descripción concreta de la legitimación activa amplia, y se deja que cada Parte la defina en su legislación interna. En consecuencia, nada impide que las Partes proporcionen la legitimación más amplia posible (es decir, cualquier persona en general, sin que deba reunir ningún requisito específico). Esta legitimación también puede ser menos amplia, y se pueden establecer algunas condiciones o requisitos, como que las acciones se ejerzan por intermedio de órganos concretos, o en condiciones o formatos específicos. En el Acuerdo tampoco se indica en qué jurisdicción o ámbito del derecho se ha de conceder esa legitimación activa amplia, lo que permite reconocerla en todos los ámbitos del derecho o en algunos de ellos (constitucional, civil, penal, administrativo o de otro tipo). Sin embargo, la legitimación debe ser congruente con el titular del derecho al que se le da reconocimiento, para asegurar la efectividad y el ejercicio del derecho. Además, la legitimación se debe definir de forma expresa y clara, y los requisitos se deben conocer públicamente.

Una de las formas en que las Partes pueden cumplir esta obligación es otorgando legitimación a un órgano estatal, a los fiscales, a los defensores del pueblo o a las organizaciones, grupos o asociaciones en representación de una persona o comunidad, o incluso a una persona cualquiera. Las acciones colectivas y la *actio popularis* también entrarían en la definición de legitimación “amplia”. La naturaleza de esta legitimación amplia vendrá determinada por la legislación interna y la aplicación de esta a nivel nacional. No obstante, a veces la legitimación amplia se ha concedido mediante la interpretación judicial de las normas procesales, por ejemplo, en muchas jurisdicciones en que rige el *common law*.

En el marco internacional, de acuerdo con el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en dicho Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha establecido que el acceso a la justicia debe garantizarse de forma efectiva, de modo que ninguna persona se vea privada de su derecho a exigir justicia<sup>65</sup>. En ese sentido, el derecho de acceso a los tribunales y cortes de justicia y a la igualdad ante ellos no está limitado a los ciudadanos de los Estados Parte, sino que deben poder gozar de él todas las personas, independientemente de la nacionalidad o de cualquier otra condición, que puedan encontrarse en el territorio o estén sujetas a la jurisdicción del Estado. En el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos también se reconoce el derecho a la protección judicial.

En esta garantía se prohíbe asimismo toda distinción relativa al acceso a los tribunales y cortes de justicia que no esté basada en derecho y no pueda justificarse con fundamentos objetivos y razonables. La garantía se infringe si a determinadas personas se les impide entablar una acción contra cualquier otra persona por razones como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento u otra condición. En este sentido, todas las partes en un proceso gozarán de los mismos derechos en materia de procedimiento.

8.3 d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente;

Las medidas cautelares y provisionales se encuentran entre las medidas que un órgano judicial o administrativo puede adoptar antes de que el proceso concluya a fin de preservar el objeto, el fondo o la efectividad de este mientras se sustancia el procedimiento. Estas medidas tienen por objeto evitar que actos, hechos o situaciones sobre el terreno frustren el resultado final.

<sup>65</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, “Observación General N° 32: artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia” (CCPR/C/GC/32), Ginebra, 2007.

En los casos en que se está dañando el medio ambiente o en que es probable que eso ocurra, estas medidas son de carácter aún más esencial dado el impacto y la frecuente gravedad e irreversibilidad de los daños. Los órganos responsables de la revisión podrán ordenar medidas cautelares y provisionales cuando exista un grave peligro de que se destruya el *statu quo ante*, cuando haya habido daños o todavía pueda haber otros y la violación persista, o cuando los daños ocurridos puedan revertirse, minimizarse o mitigarse. Estas medidas suelen consistir en mandamientos o prohibiciones y el resultado que se persigue suele denominarse “desagravio por mandato judicial”. Las medidas cautelares pueden ser solo provisionales o temporales, o pueden confirmarse como permanentes o definitivas en la decisión del órgano responsable de la revisión.

Antes de decretar una medida, es posible que los órganos responsables de la revisión deban aplicar los principios de *fumus boni iuris* y *periculum in mora*. Debe haber una apariencia de buen derecho o, al menos, debe haber una presunción de que ese derecho reclamado existe en la práctica. Además, debe haber un riesgo real de que los intereses del demandante sufran un daño inminente e irreparable que solo pueda evitarse o salvaguardarse mediante la medida adoptada. Por lo tanto, es fundamental que las medidas provisionales sean rápidas y efectivas para cumplir su objetivo y prevenir daños evitables o evitar que los daños se agraven.

El Acuerdo de Escazú no obliga a las Partes a disponer medidas cautelares o provisionales de forma automática o *ipso facto*, sino a prever dicha posibilidad. La disposición de ese tipo de medidas, así como su alcance y sus efectos, se rige exclusivamente por el derecho nacional. De tal forma, la decisión de ordenar estas medidas corresponde por completo al órgano responsable de la revisión y depende del marco jurídico nacional aplicable, la situación y las circunstancias del caso en cuestión.

En el artículo se indica que las medidas están destinadas, entre otras cosas, a prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente. Por lo tanto, sin prejuzgar el fondo, con una medida cautelar se puede limitar temporalmente una actividad, o exigir a una persona u órgano que lleve a cabo alguna acción o se abstenga de hacer algo por el momento.

8.3 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;

Para resolver los casos relacionados con el medio ambiente es fundamental que haya pruebas sólidas, verosímiles y accesibles del daño ambiental. Además de que esas pruebas permiten comprobar el alcance y la extensión del daño, son decisivas para determinar el nexo causal entre la acción u omisión y el daño causado, y para definir las medidas de reparación y recurso adecuadas. Como los daños ambientales afectan a un bien colectivo (el medio ambiente), no solo causan un perjuicio individual, sino que también perjudican a una comunidad en su conjunto. Además, el alto grado de especialización y los conocimientos científicos y técnicos que se necesitan para producir, recopilar, analizar y evaluar dichas pruebas pueden representar un importante obstáculo para el acceso a la justicia.

El daño ambiental suele ser irreversible, difuso tanto en su determinación como en su manifestación, acumulativo y consecutivo. También puede tener consecuencias permanentes que afecten a una comunidad en su conjunto y que pueden ser indeterminadas e indeterminables. Por consiguiente, es posible que no sea suficiente aplicar de forma estricta a los asuntos ambientales el enfoque tradicional del derecho civil o de la responsabilidad civil. Hay que tener en cuenta el interés público superior del medio ambiente y la lógica preventiva subyacente del derecho y la política ambientales.

En este contexto, la principal obligación que se establece en el párrafo 3 e) del artículo 8 es disponer de medidas que faciliten la producción de la prueba del daño ambiental. Sin embargo, esta obligación no es absoluta, ya que en el artículo se establecen ciertas condiciones. Se debe contar con medidas: 1) cuando corresponda y sea aplicable, y 2) considerando las circunstancias de cada Parte, como se indica en la primera línea del artículo 8.3.

Cada Parte y órgano competente es libre de determinar qué medidas se han de emplear, cuando corresponda y sea aplicable, considerando sus circunstancias, y siempre y cuando dichas medidas faciliten la producción de la prueba. Aunque en el artículo se menciona expresamente la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba (véase el recuadro V.1), el conector “como” indica claramente que estas son posibilidades pero no las únicas formas de facilitar la producción de la prueba. En algunas jurisdicciones, estos conceptos pueden estar ya reconocidos en la ley o la jurisprudencia, y es posible que se apliquen ampliamente. Sin embargo, puede que en otros países no sea así y que se apliquen otras medidas. No obstante, el Acuerdo puede inspirar a los Estados a emplear estos conceptos en el futuro.

#### Recuadro V.1

##### **La inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba como ejemplos no exhaustivos de medidas que facilitan la producción de la prueba del daño ambiental**

Como se ha indicado anteriormente, la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba se mencionan como posibles maneras en que las Partes pueden cumplir la obligación del artículo 8.3 e).

Ambos conceptos modifican la regla general que se aplica en los procedimientos ordinarios, en que se impone a la parte que alega un hecho o acto, la carga de probarlo. Mientras que al invertir la carga de la prueba la obligación de probar la existencia o inexistencia del daño ambiental se desplaza del demandante al demandado, al hacer que la carga sea dinámica se logra que esta recaiga en la parte que está en mejor posición para probarla o refutarla, dada su situación, conocimiento o capacidad especial en el caso en cuestión.

El razonamiento en que se apoyan estos conceptos en el contexto más amplio del derecho ambiental responde a las singularidades y complejidades de las causas ambientales. Dada la dificultad de probar lo que se alega, y considerando el interés público superior en que se defienda el medio ambiente, hacer que esta carga se traslade de la presunta víctima del daño al demandado o presunto infractor permite restablecer el equilibrio entre las partes del proceso.

Tanto la inversión de la carga de la prueba como la carga dinámica de la prueba se basan en el principio procesal de la buena fe y en la colaboración procesal. Además, no alteran el derecho a la defensa de acuerdo con el debido proceso. Es decir, se admite la prueba en contrario y quien tiene la carga de la prueba puede refutar lo que se alega: puede demostrar la no causalidad del daño o su no participación en él, o atribuir el daño a la fuerza mayor, a la culpa de la víctima o al acto de un tercero. La obligación que se impone a la parte es la de refutar lo alegado por la otra precisamente porque se presume que está en mejor posición para hacerlo.

Aunque la inversión de la carga de la prueba o la carga dinámica de la prueba estén previstas en la legislación nacional, su aplicación no será necesariamente automática y solo será determinada por el órgano administrativo o judicial en cada caso, de acuerdo con los requisitos y procedimientos establecidos en dicha legislación. Además, estas dos medidas no tienen por qué aplicarse a todos los daños ambientales, sino que pueden limitarse a algunos casos concretos de mayor peligro. Por ejemplo, en algunos países solo se contemplan estas medidas en el caso de acciones u omisiones relacionadas con determinados materiales tóxicos o peligrosos, o con actividades que se consideran de alto riesgo.

Otra consideración esencial es que desplazar la carga de la prueba no afecta la garantía jurídica de la presunción de inocencia. La presunción de inocencia se refiere a la responsabilidad jurídica (por lo general de carácter penal, derivada de delitos, faltas y otras infracciones penales) y a la preservación de la inocencia del acusado hasta que se demuestre su culpabilidad más allá de toda duda razonable; la inversión de la carga de la prueba de daño ambiental, por su parte, solo se refiere a la existencia o inexistencia del daño y no a la responsabilidad, en sentido estricto. Se trata de una carga probatoria, es decir, la carga de aportar pruebas que sugieran una posibilidad razonable de que el daño exista o no.

Incluso en el ámbito del derecho penal, en algunas jurisdicciones se admite la inversión de la carga de la prueba en el caso de la responsabilidad penal siempre que esté justificada, no sea irrazonable en las circunstancias y se preserven los derechos del acusado. Esta inversión puede estar justificada si la naturaleza del delito hace que sea muy difícil para el acusador probar cada elemento, o si es claramente más razonable y factible que el acusado pruebe un hecho en lugar de que el acusador lo refute. Solo se puede imponer una carga jurídica si la ley permite o exige expresamente que el demandado pruebe la cuestión, o si crea una presunción de que la cuestión existe a menos que se pruebe lo contrario.

Además del derecho ambiental, hay otros campos del derecho en que la carga de la prueba puede desplazarse sin poner en riesgo la presunción de inocencia. Es el caso del derecho fiscal (presunciones de las bases imponibles), el derecho laboral (presunción de la existencia de una relación contractual a favor del trabajador), el derecho médico (responsabilidad civil por negligencia médica), el derecho de seguros (presunción de responsabilidad civil de un conductor por daños a personas y bienes), el derecho de los consumidores (presunción de responsabilidad de un prestador de servicios por los daños causados a los consumidores y usuarios) o el derecho de familia (presunción de paternidad). En todos estos campos, independientemente de su nombre, se establecen presunciones legales que invierten la carga de la prueba y no impiden al demandado ni a la otra parte refutar lo que se alega contra él o ella.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otros medios que no se indican de forma expresa en el Acuerdo pero que pueden ser aceptables para cumplir esta obligación son el otorgamiento de una ponderación o preferencia determinada al dictamen de los expertos y los medios científicos, las visitas judiciales a los lugares donde se causó o sufrió el daño, el establecimiento de una presunción *iuris tantum* respecto de las decisiones de los órganos de supervisión, el *amicus curiae*, la responsabilidad objetiva (que comprende pero también excede la mera facilitación de la producción de la prueba), o cualquier otro medio admitido en derecho que permita confirmar la autenticidad y el alcance del daño ambiental.

La lógica en que se apoyan estas medidas es la de corregir las asimetrías y proteger a la parte más débil en los procesos relacionados con los daños ambientales, eliminando las barreras a fin de garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia y a la reparación. Además, estas medidas llevan a que la justicia ambiental sea más ágil y eficiente, ya que en general permiten acceder a las pruebas y al dictamen de los expertos a un costo menor, y reducen los retrasos relacionados con la producción de esas pruebas. Al mismo tiempo, se promueve la equidad de los procesos y se reduce el riesgo de impunidad ambiental en favor de un bien jurídico que tiene una importancia vital para toda la sociedad.

8.3 f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y

Los mecanismos de ejecución y cumplimiento de las decisiones judiciales y administrativas son un componente fundamental del estado de derecho. Estos mecanismos deben permitir que las decisiones se cumplan de forma oportuna y eficaz para remediar los daños o la violación de los derechos, proporcionar una compensación cuando corresponda y evitar que se produzcan daños en el futuro. Un cumplimiento defectuoso y tardío puede constituir una violación del derecho de acceso a la justicia y también socavar la legitimidad del sistema. Algunas decisiones, como algunos tipos de sentencias, son de aplicación inmediata. Hay otras, sin embargo, que pueden requerir medidas adicionales, ya sea mediante procesos concretos o por medio de procedimientos de revisión y supervisión. La necesidad de adoptar medidas adicionales debe evaluarse caso por caso de acuerdo con la legislación nacional de cada Estado Parte.

La referencia a las decisiones debe entenderse en sentido amplio, dado que abarca tanto las decisiones definitivas como las provisionales o temporales. Es decir, los mecanismos de ejecución y cumplimiento también se refieren a las medidas preventivas y cautelares que tienen por objeto evitar que un daño se concrete o una violación ocurra.

Algunos ejemplos de estos mecanismos son los mandamientos judiciales, órdenes o autos que exigen la ejecución o ejecutoriedad de una decisión judicial o administrativa, la facultad de intimar y de declarar a una persona en desacato, la imposición de multas a la persona u órgano responsable del incumplimiento, o el uso de la fuerza para garantizar la ejecución de las sentencias. Los mecanismos de ejecución y cumplimiento deben estar vinculados a la decisión tomada y a la solución proporcionada. Por ejemplo, la incautación de bienes, la congelación de activos o la prohibición de desplazarse podrían ser facultades de

ejecución adecuadas en algunas circunstancias para hacer cumplir una sentencia y proporcionar una solución eficaz. En algunas de las decisiones se puede alentar el cumplimiento aliviando la carga impuesta a la parte cuya demanda no fue acogida. Por ejemplo, al acusado se le pueden reducir las multas o se le puede eximir de ellas sobre la base de su buen comportamiento. En ocasiones, la ejecución y el cumplimiento pueden ser competencia de órganos diferentes de los que resolvieron la causa, lo que hace aún más esencial que las instituciones se coordinen y colaboren de forma eficaz.

8.3 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.

La reparación y las vías de recurso son la esencia del acceso a la justicia. El objetivo de los mecanismos de revisión administrativa o judicial es garantizar que se corrijan las decisiones, acciones u omisiones defectuosas o erróneas y, si corresponde, obtener una reparación.

En el artículo 8.3 g) del Acuerdo se mencionan ejemplos de mecanismos de reparación que podrían emplearse, de forma individual o en combinación con otros, según el caso. Por ejemplo, la restitución puede complementarse con garantías de no repetición y atención a las personas afectadas. Aunque en el tratado no se establece ninguna jerarquía u orden de preferencia concreto, en las jurisdicciones se suele preferir la restauración a la compensación y, cuando ninguna de las dos es posible, se suelen buscar otros medios, como la satisfacción. Dados los efectos irreversibles que el daño ambiental tiene en muchos casos, las medidas provisionales, como las medidas cautelares temporales, pueden constituir vías o remedios importantes para evitar que ese daño se produzca o impedir que se agrave. También serían aceptables otros mecanismos de reparación que no se mencionan en este artículo, como el recurso mediante el cual se puede ordenar a un demandado que renuncie a las ganancias de una actividad ilícita en favor del demandante, las instrucciones obligatorias o la anulación de órdenes.

“Restauración” se refiere a que se vuelva a la situación que había antes de que el daño o perjuicio ocurriera. Esto significaría hacer que las condiciones del ecosistema volvieran al *statu quo ante* y que se restableciera la situación que había antes, siempre y cuando esto no sea materialmente imposible y no suponga una carga totalmente desproporcionada con respecto al beneficio que la restauración proporcionaría frente a la compensación. Cuando el daño es irreversible, es posible que como parte de la restauración se deban aplicar medidas de mitigación. Esto supondría, por ejemplo, ordenar que se crearan en el mismo lugar o en una ubicación similar zonas naturales similares a las que se dañaron de forma irreversible. “Compensación” significa ordenar que se empleen medios monetarios o financieros para compensar al demandante por la pérdida. En este sentido será fundamental el método que se aplique para valorar las pérdidas ambientales desde el punto de vista económico. Si la “restauración” y la “compensación” no fueran posibles, los encargados de tomar la decisión pueden ordenar una “satisfacción”, que puede consistir en un reconocimiento del incumplimiento o la violación, una expresión de arrepentimiento, una disculpa formal o cualquier otra modalidad que corresponda.

Se deben mencionar de forma especial los instrumentos financieros destinados a apoyar la reparación. Estos fondos pueden establecerse para un fin específico o con fines generales, de forma circunstancial o de forma estructural. Estos instrumentos financieros pueden utilizarse para restaurar o compensar daños ambientales, para prevenir daños futuros, para prestar asistencia a los grupos y las comunidades, o para emprender actividades de educación y sensibilización. Los recursos para estos fondos pueden provenir de las multas y sanciones obtenidas por las autoridades públicas.

8.4. 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;
- 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.

El artículo 8.4 se refiere a las medidas, los medios y los mecanismos destinados a facilitar el acceso del público a la justicia. A diferencia de las medidas que se mencionan en el artículo 8.5, que se aplica a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, este párrafo está destinado al público en general.

En el artículo 8.4 a) se prevé la obligación general de establecer medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Algunas de estas medidas ya se mencionan en otras partes de este artículo, como la obligación de garantizar que el costo de los procedimientos no sea prohibitivo, la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente y las medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental. Por lo tanto, esta disposición puede referirse a estas o a otras medidas destinadas a superar cualquiera de las barreras. Las barreras suelen ser técnicas, financieras o jurídicas. También pueden estar relacionadas con la falta de claridad de las normas o los procedimientos, y con la ejecución deficiente de las sentencias y decisiones. Además, pueden suponer un desconocimiento de los derechos y de las leyes y capacidades aplicables. Por lo tanto, esta disposición debe leerse en conjunto con las otras disposiciones que tienen por objeto reducir o eliminar barreras, y con el pilar de fortalecimiento de capacidades y cooperación.

El artículo 8.4 b) está relacionado con la información y la sensibilización sobre la existencia del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos destinados a garantizar su efectividad. Esta disposición se basa en el hecho de que, para ejercer plenamente sus derechos, los titulares de estos deben conocerlos y estar al tanto de los medios y procedimientos que permiten hacerlos efectivos. Este apartado se basa en la disposición general del artículo 4.4, que se refiere al suministro de información para facilitar la adquisición de conocimiento respecto de los derechos de acceso, y debe leerse junto con otras disposiciones, como el artículo 7.9. Las campañas de información pública, las páginas de información general u otros medios pueden contribuir a sensibilizar al público sobre su derecho de acceso a la justicia. Además, la buena administración implica que en toda decisión que adopte una autoridad competente se debe indicar también al interesado el derecho a impugnar o recurrir la decisión, el órgano ante el que se debe presentar la impugnación o el recurso, los plazos, requisitos y procedimientos para hacerlo, así como toda otra información relacionada que pueda ser necesaria.

Los mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas también fortalecen las capacidades y los conocimientos del público sobre el acceso a la justicia. En el artículo 8.4 c) se indica que se establecerán los mecanismos “que correspondan”, y se deja que cada Parte los determine. Las decisiones judiciales y administrativas en asuntos ambientales se consideran información ambiental y, salvo que estén sujetas total o parcialmente a algún régimen legal de excepciones, deberán ser públicas y accesibles de acuerdo con la norma prevista en el artículo 5. Estas decisiones también pueden incluirse en los sistemas de información ambiental que se indican en el artículo 6.3. Algunas buenas prácticas son las bases de datos en línea que ofrecen funciones de búsqueda, los observatorios judiciales y administrativos, o los repositorios de sentencias y decisiones.

En la disposición se establece la obligación de que haya interpretación o traducción de idiomas distintos de los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Dado que las cuestiones relacionadas con el idioma pueden convertirse en un obstáculo para el acceso a la justicia, esta disposición

tiene por objeto garantizar el debido proceso, la igualdad jurídica y la equidad en todo el transcurso de los procedimientos de revisión. En el artículo 8.4 d) solo se menciona el “uso de”, pero se omite decir quién o qué órgano debe prestar los servicios de interpretación o traducción, por lo que se deja que cada Parte determine este aspecto. No obstante, en este párrafo se refuerzan las medidas que podrían adoptarse de conformidad con el artículo 10.2 e), en particular para las personas o los grupos en situación de vulnerabilidad.

Aunque los términos “traducción” e “interpretación” se utilizan a veces de forma indistinta, esta última se refiere a la traducción oral del lenguaje hablado, mientras que la primera se refiere a la de la palabra escrita. El uso de la interpretación es muy pertinente en el contexto de las audiencias judiciales y administrativas.

8.5. 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.

En el párrafo 5 del artículo 8 se obliga a cada Parte a tomar medidas concretas para apoyar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad a fin de que puedan acceder a la justicia. La obligación que se prevé consiste en establecer mecanismos de apoyo que permitan atender las necesidades de esas personas o grupos. Esta disposición se limita a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, según la definición del artículo 2, y no se aplica al público en general.

Los mecanismos de apoyo pueden incluir, según corresponda, asistencia técnica y jurídica gratuita. Aunque cada Parte deberá garantizar la disponibilidad de los mecanismos, estos pueden ser proporcionados por diversos actores, por ejemplo, las defensorías del pueblo, las fiscalías y los defensores públicos, la sociedad civil, y las clínicas jurídicas gratuitas y de interés público. Además, en el Acuerdo no se exige que estos mecanismos estén destinados de forma específica a los asuntos ambientales, sino que puedan utilizarse para acceder a la justicia ambiental.

Esta disposición refuerza el artículo 4.5 en que se establece que cada Parte asegurará que se ofrezca orientación y asistencia, en especial a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, para facilitar el ejercicio de sus derechos de acceso. También complementa el artículo 9 sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

8.6. Cada Parte asegurará que las decisiones judiciales y administrativas adoptadas en asuntos ambientales, así como su fundamentación, estén consignadas por escrito.

En el Acuerdo se exige que todas las decisiones y su fundamentación se consignen por escrito. Esto incluye las decisiones provisionales y las definitivas. Desde un punto de vista general, la consignación por escrito de las decisiones judiciales y administrativas que se adoptan es un elemento esencial del principio de seguridad jurídica. El hecho de que estas decisiones se pongan por escrito no solo favorece el debido proceso, sino que también facilita el mantenimiento de los registros, la accesibilidad y la difusión públicas, y los procedimientos de impugnación y recurso que se puedan incoar contra la decisión en cuestión.

Estas decisiones pueden colocarse en repositorios o bases de datos específicos en línea, y también pueden formar parte de los sistemas de información ambiental mencionados en el artículo 6.3.

8.7. 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.

En el artículo 8.7 se establece la obligación de promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales en los casos en que proceda. Los mecanismos alternativos de solución de controversias pueden definirse como cualquier medio que permita solucionar controversias fuera del proceso judicial o administrativo. Estos mecanismos han adquirido una mayor relevancia, ya que proporcionan medios flexibles, adaptables y eficaces para resolver las controversias a un costo menor y en un plazo más corto. A veces, el público y otras partes interesadas pueden percibirlos como más accesibles. No obstante, los mecanismos alternativos de solución de controversias se entienden sin perjuicio de los derechos y garantías establecidos en el resto del artículo sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Además, en el Acuerdo no se exige que estos mecanismos estén destinados de forma específica a los asuntos ambientales, sino que puedan aplicarse a esos asuntos. La frase “en los casos en que proceda” también da flexibilidad a las Partes para determinar qué mecanismos alternativos de solución de controversias se han de ofrecer y cuándo hacerlo.

En el Acuerdo se admiten varios tipos posibles de mecanismos alternativos de solución de controversias, y en el artículo se mencionan la mediación y la conciliación de forma específica. En ambos mecanismos interviene un tercero, pero en distinto grado. En la mediación, un mediador externo ayuda a las partes implicadas en la controversia a llegar a una solución de común acuerdo. El mediador puede, en privado o de forma colectiva, ayudar a las partes a determinar cuáles son los asuntos que generan controversia y presentar propuestas para resolverlos. Sin embargo, el mediador no puede tomar decisiones. La conciliación es similar a la mediación, pero, en lugar de hacer propuestas, el papel del tercero se centra en crear un entorno propicio para el diálogo que permita encontrar puntos de coincidencia. El conciliador también puede tener conocimientos en la materia y estar facultado para constatar hechos.

En algunos países, la conciliación y la mediación se consideran obligatorias antes de iniciar un proceso judicial o administrativo, lo que permite que las partes tengan la oportunidad de resolver la controversia de antemano. En otros casos, durante los procedimientos formales de solución de controversias se permite a las partes buscar y alcanzar una solución amistosa que, si se alcanza, pone fin al procedimiento formal.

Además de la mediación y la conciliación, en la disposición también se admiten otros medios alternativos de solución de controversias, como la investigación o el arbitraje. Según el caso, los procedimientos ante los defensores del pueblo también pueden pertenecer a la categoría de mecanismos alternativos de solución de controversias.



## VI. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

Proteger el medio ambiente exige, en primer lugar, proteger a quienes lo defienden. El artículo 9 del Acuerdo de Escazú es innovador porque contiene disposiciones específicas destinadas a proteger y promover la labor de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.

Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales se encuentran entre los grupos más expuestos a sufrir violaciones de los derechos humanos. En su histórica resolución 40/11 de 2019, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas expresó su gran preocupación por la situación de estos defensores en todo el mundo, condenó enérgicamente los asesinatos y todas las demás violaciones de los derechos humanos cometidas contra ellos, y destacó que esos actos pueden violar el derecho internacional y socavar el desarrollo sostenible a nivel local, nacional, regional e internacional<sup>66</sup>. La dramática situación a la que se enfrentan los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales también fue reconocida por el entonces Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, en su informe de 2016, en el que se consideraba a América Latina como una de las regiones más hostiles para los defensores del medio ambiente<sup>67</sup>.

La consideración especial que en el Acuerdo de Escazú se otorga a los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales no supone crear nuevos derechos o jurisdicciones especiales para este colectivo, ni reconocer otros derechos que no sean los que ya tiene toda persona en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. Por el contrario, en el Acuerdo de Escazú se reiteran y reafirman los compromisos que los Estados ya han asumido en los marcos internacionales, regionales y nacionales, y se adaptan dichos marcos a la esfera ambiental, lo que facilita su aplicación a la labor y la situación práctica de los defensores del medio ambiente ante los riesgos y amenazas particulares que enfrentan en la región<sup>68</sup>.

Toda persona tiene derecho a defender los derechos humanos en condiciones de igualdad y no discriminación<sup>69</sup>. Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales tienen los mismos derechos y obligaciones que cualquier otra persona, y deben actuar de forma pacífica. Sin embargo, en vista de los riesgos ciertos o probables a los que las personas y los grupos que integran este colectivo están expuestos en la esfera ambiental, es necesario considerar medidas concretas dirigidas a ellos. Cabe señalar que el establecimiento de medidas afirmativas destinadas a grupos específicos forma parte del derecho

---

<sup>66</sup> Véase 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” (A/HRC/RES/40/11), Nueva York, 2019. En el párrafo 3 de la resolución se insta “a la totalidad de los Estados a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar los derechos, la protección y la seguridad de todas las personas, incluidos los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, que ejercen, tanto en el entorno virtual como fuera de él, derechos como los relativos a las libertades de opinión, de expresión, de reunión pacífica y de asociación, que son esenciales para la promoción y protección de los derechos humanos y la protección y conservación del medio ambiente”.

<sup>67</sup> Véase Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos: nota del Secretario General* (A/71/281), Nueva York, 2016.

<sup>68</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, “Última advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Mary Lawlor” (A/HRC/46/35), Nueva York, 2020.

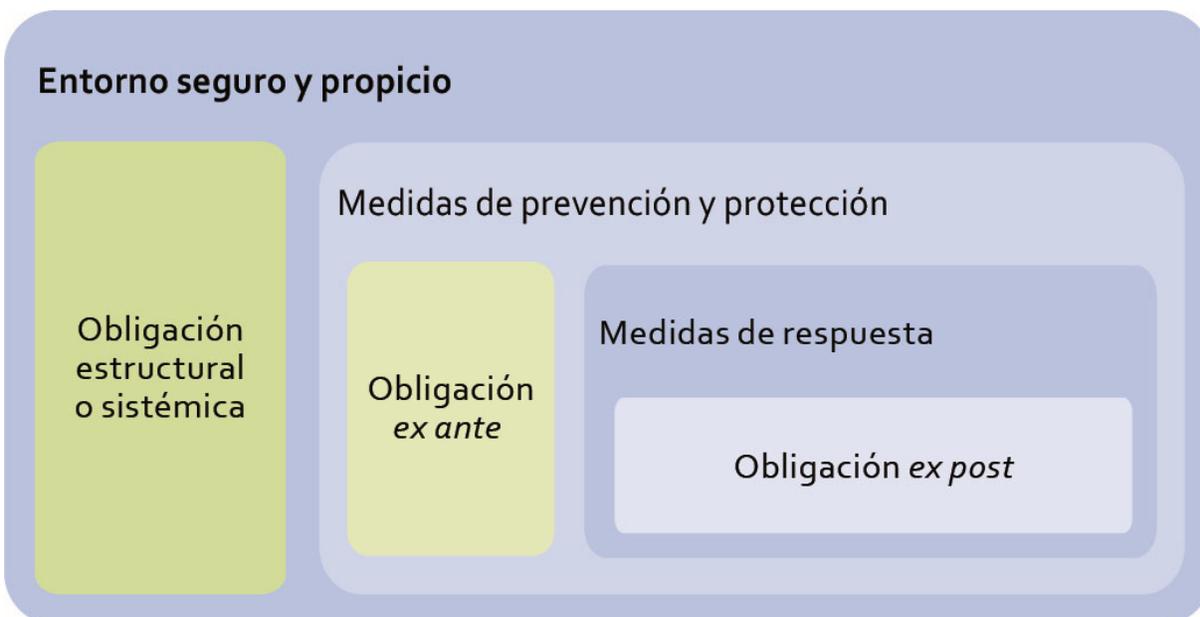
<sup>69</sup> Véase Naciones Unidas, *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (A/RES/53/144), Nueva York, 1999, artículo 1.

internacional de los derechos humanos. Los instrumentos de derechos humanos tienen por objeto proteger de forma especial a quienes son más vulnerables a las violaciones de los derechos humanos y, por tanto, en esos instrumentos se establecen obligaciones y garantías concretas para proteger a las personas y los grupos en situación de mayor vulnerabilidad.

Por consiguiente, en el Acuerdo de Escazú se pretende destacar el papel y la labor que desempeñan los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y exigir a los Estados que salvaguarden los derechos de esos defensores y eviten violaciones. También se pretende reforzar el fortalecimiento de capacidades y la cooperación regional en la materia, de acuerdo con los compromisos nacionales e internacionales.

Como se muestra en el diagrama VI.1, el artículo 9 puede estructurarse en torno a tres grupos principales de obligaciones estructurales, de prevención y de respuesta.

Diagrama VI.1  
Estructura del artículo 9 del Acuerdo de Escazú



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

En el cuadro VI.1 que figura a continuación se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en el artículo 9, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro VI.1  
**Principales obligaciones contenidas en el artículo 9 del Acuerdo de Escazú  
 y orientaciones para implementarlas**

Disposición	Obligación	Orientaciones para la implementación
<b>Párrafo 1</b>	Garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Obligación de carácter general, estructural o sistémica.</li> <li>- Un entorno propicio para que los derechos se puedan ejercer con libertad y sin discriminación, amenazas, restricciones o inseguridad.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Tomar medidas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las medidas deberán ser adecuadas y efectivas.</li> <li>- Se mencionan algunos derechos en particular (a la vida, a la integridad personal, a la libertad de opinión y expresión, a reunirse y asociarse de forma pacífica, y a circular libremente), así como la capacidad para ejercer los derechos de acceso.</li> <li>- Las Partes deberán tener en cuenta sus obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones contra los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las medidas deberán ser apropiadas, efectivas y oportunas.</li> <li>- Dimensión de prevención y dimensión de respuesta.</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## A. Artículo 9: Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

9.1. 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.

El párrafo 1 del artículo 9 se refiere a la obligación de garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Esta puede considerarse una obligación de carácter general, estructural o sistémico.

De acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, los Estados no solo tienen el deber de respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas que están bajo su jurisdicción, sino también de hacerlos efectivos. Con ese fin, los titulares de obligaciones deben tomar todas las medidas que correspondan para crear todas las condiciones necesarias en los ámbitos social, económico y político, entre otros, y deben proporcionar las garantías jurídicas que se necesiten para que los derechos y las libertades fundamentales se puedan ejercer en la práctica.

En este contexto, el concepto de “entorno seguro y propicio”, que goza de amplio reconocimiento en el derecho internacional de los derechos humanos, reviste una importancia especial. Dicho concepto se refiere

a las características generales, estructurales o sistémicas de un contexto determinado que hacen posible el pleno ejercicio de los derechos. Ese entorno permite gozar de los derechos con libertad y sin discriminación, amenazas, restricciones o inseguridad.

El alcance de la obligación de garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos se ha determinado en innumerables informes de los Relatores Especiales de las Naciones Unidas y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

En el informe de 2013 de la ex Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya, se examinaron en detalle los principales elementos necesarios para que dichos defensores actuaran en un entorno seguro y propicio<sup>70</sup>. Entre dichos elementos se encuentran los siguientes:

1. Marco jurídico, institucional y administrativo propicio.
2. Lucha contra la impunidad y acceso a la justicia por las violaciones contra los defensores.
3. Instituciones nacionales de derechos humanos sólidas, independientes y eficaces.
4. Políticas y mecanismos eficaces de protección, incluido el apoyo público a la labor de los defensores.
5. Prestación de especial atención a los riesgos y desafíos que afrontan las defensoras y los activistas que promueven los derechos de la mujer o las cuestiones de género.
6. Respeto y apoyo de los actores no estatales a la labor de los defensores.
7. Acceso seguro y sin trabas a las Naciones Unidas y los órganos internacionales de derechos humanos.
8. Una comunidad de defensores de los derechos humanos sólida, dinámica y diversa.

El ex Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, adaptó estos aspectos a la esfera ambiental en su informe de 2016 sobre los defensores del medio ambiente<sup>71</sup>. Según el informe, un entorno seguro y propicio se fomenta mediante lo siguiente: a) participación significativa, transparencia y rendición de cuentas; b) lucha contra la impunidad y acceso a la justicia; c) marcos jurídicos; d) diligencia debida en materia de derechos humanos; e) educación en materia de derechos humanos, y f) premios de derechos humanos.

John H. Knox y David R. Boyd, Relatores Especiales sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, también confirmaron lo anterior en su informe de 2018. Según el informe, los Estados han de establecer un entorno seguro y propicio para que los defensores actúen sin amenazas, hostigamiento, intimidación ni violencia. Ese entorno exige que los Estados hagan lo siguiente: que aprueben y apliquen leyes que protejan a los defensores de los derechos humanos de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos; que reconozcan públicamente las aportaciones de los defensores de los derechos humanos a la sociedad y garanticen que su labor no se vea penalizada ni estigmatizada; que establezcan, en consulta con defensores de los derechos humanos, programas eficaces de protección y alerta temprana; que impartan una formación adecuada a los agentes de seguridad y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley; que garanticen una investigación pronta e imparcial de las amenazas y vulneraciones, así como el enjuiciamiento de los presuntos autores, y que establezcan vías de recurso eficaces para las vulneraciones, incluidas indemnizaciones apropiadas<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Margaret Sekaggya” (A/HRC/25/55), Nueva York, 2013.

<sup>71</sup> Véase Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos: nota del Secretario General* (A/71/281), Nueva York, 2016.

<sup>72</sup> Véase Naciones Unidas, *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: nota del Secretario General* (A/73/188), Nueva York, 2018. En el informe se hace referencia al principio 4 de los principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente (A/HRC/37/59), en que se indica que “[l]os Estados deben establecer un entorno seguro y propicio en el que las

Con respecto a la ampliación del espacio cívico y democrático, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha señalado cinco elementos que son esenciales para crear y mantener ese entorno: a) un sólido marco jurídico en consonancia con las normas internacionales y un firme sistema nacional de protección de los derechos humanos que proteja las libertades públicas y el acceso efectivo a la justicia; b) un entorno político favorable para la labor de la sociedad civil; c) acceso a la información; d) cauces para la participación de la sociedad civil en los procesos de formulación de políticas y de adopción de decisiones, y e) apoyo y recursos a largo plazo para la sociedad civil<sup>73</sup>.

A la luz de lo anterior, la implementación plena y efectiva de las disposiciones del Acuerdo de Escazú en su conjunto contribuiría de forma significativa a crear y mantener un entorno seguro y propicio para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

La expresión “defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales” no se define en el Acuerdo porque el concepto de “defensores de los derechos humanos” está suficientemente bien establecido en el derecho internacional de los derechos humanos (véase el recuadro VI.1). En consecuencia, en el Acuerdo tan solo se sitúa este concepto en el contexto ambiental. En el párrafo 1 del artículo 9 se hace referencia de forma amplia a las personas, los grupos y las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales. Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales se definen sobre todo por lo que hacen. Por lo tanto, entre ellos se encuentran todas las personas y los grupos que defienden el medio ambiente, ya sea de forma frecuente y sistemática o temporal y esporádica, a título personal o profesional, a través de organizaciones o grupos formales y estructurados, estructuras informales o de manera individual. Los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales son todos los que promueven y defienden el derecho a un medio ambiente sano y otros derechos humanos relacionados con el medio ambiente, y no es necesario que cuenten con un reconocimiento legal o formal, ni que se autoidentifiquen como tales.

#### Recuadro VI.1

#### **¿Quiénes son los defensores de los derechos humanos?**

No existe una definición concreta de quién es o puede ser un defensor de los derechos humanos. En el cuarto párrafo del preámbulo de 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, también conocida como Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos, se hace referencia a los “individuos, los grupos y las instituciones (...) que contribuyen a (...) la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y los individuos”. Esta referencia debe leerse junto con el artículo 1 de la Declaración, en que se establece que “[t]oda 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”.

Por lo tanto, los defensores de los derechos humanos pueden ser cualquier persona o grupo de personas que trabajen para promover y proteger los derechos humanos, desde organizaciones e instituciones hasta personas que trabajen en sus comunidades locales. Los defensores pueden ser de cualquier sexo, edad y formación profesional o de otro tipo. También pueden ser funcionarios públicos. Para ser considerado defensor de los derechos humanos no es necesario cumplir ningún requisito especial ni formal.

---

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”.

<sup>73</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, “Recomendaciones prácticas para la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la sociedad civil tomando como base las buenas prácticas y las lecciones aprendidas: informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” (A/HRC/32/20), Nueva York, 2016.

### ¿Los defensores de los derechos humanos deben cumplir algún requisito mínimo?

Cualquiera puede ser defensor de los derechos humanos. En el derecho internacional de los derechos humanos no se exige ninguna cualificación ni requisito concreto. Sin embargo, en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos se indica claramente que los defensores tienen tanto derechos como deberes. En cuanto a estos últimos, los defensores de los derechos humanos deben aceptar la universalidad de esos derechos y actuar de forma pacífica.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *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), Nueva York, 1999.

El párrafo 1 del artículo 9 debe leerse junto con los párrafos 2 y 6 del artículo 4, en que se aboga por el libre ejercicio de los derechos contenidos en el Acuerdo y se refuerza la obligación de garantizar un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente.

9.2. 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.

En el segundo párrafo del artículo 9 se pide a los Estados que adopten medidas para reconocer, proteger y promover los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Hay varios elementos que vale la pena destacar. En primer lugar, existe la obligación de adoptar medidas que sean “adecuadas y efectivas”, lo que significa que deben ser apropiadas e idóneas en cada situación particular y en el contexto de cada Parte.

En segundo lugar, con los verbos “reconocer”, “proteger” y “promover” se esbozan tres dimensiones relacionadas con los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Los Estados se comprometen a reconocer todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en sus marcos nacionales, tanto en la ley como en la práctica. Los Estados también deberán proteger a las personas y los grupos contra la vulneración de los derechos humanos perpetrada por terceros. Por último, promover esos derechos constituye una obligación, lo que exige que el Estado actúe de forma proactiva. El deber de respetar los derechos humanos está implícito en el mandato de reconocer y proteger esos derechos.

La obligación de proteger tiene un alcance positivo y otro negativo. Como ha señalado el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los Estados deben abstenerse de violar los derechos humanos, y solo pueden limitarlos con arreglo a las disposiciones que se establecen en los tratados<sup>74</sup>. Además, existe la obligación de actuar con la debida diligencia para prevenir las violaciones de los derechos adoptando medidas legales, judiciales y administrativas, así como cualquier otra medida que garantice el pleno disfrute de los derechos.

<sup>74</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, “Observación general No. 31 [80]: naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), Nueva York, 2004.

En la Declaración de Naciones Unidas sobre los Defensores de los Derechos Humanos<sup>75</sup> se establece con claridad que el Estado tiene el deber de garantizar que las autoridades competentes protejan a toda persona, individual o colectivamente, frente a toda violencia, amenaza, represalia, discriminación negativa de hecho o de derecho, presión, o cualquier otra acción arbitraria resultante del ejercicio legítimo de los derechos. En la Declaración también se establece que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a que las leyes nacionales le brinden una protección eficaz cuando reaccione o se oponga, por medios pacíficos, a actividades y actos, con inclusión de las omisiones, que sean imputables a los Estados y que causen violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como a actos de violencia perpetrados por grupos o particulares que afecten el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Del mismo modo, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en su Observación general núm. 36 (2019)<sup>76</sup>, ha establecido que el deber de proteger el derecho a la vida requiere que los Estados Partes adopten medidas especiales de protección destinadas a las personas en situaciones de vulnerabilidad cuya vida corra un riesgo particular debido a amenazas concretas o a patrones de violencia preexistentes. Allí se establece de forma explícita que entre esas personas figuran los defensores de los derechos humanos. Los Estados Partes también deben intervenir de manera urgente y eficaz para proteger a las personas que se enfrentan a una amenaza concreta, y deben adoptar las medidas necesarias para actuar ante las amenazas de muerte y brindar una protección adecuada a los defensores de los derechos humanos, incluida la creación y el mantenimiento de un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos.

El ex Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, también brindó orientaciones importantes sobre la protección de los defensores del medio ambiente<sup>77</sup>. Las prácticas de protección deben contribuir al pleno respeto de los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y reforzar su seguridad. Según el ex Relator Especial, los Estados deben, entre otras cosas, reafirmar y reconocer el papel que dichos defensores desempeñan, así como respetar, proteger y hacer efectivos sus derechos y crear mecanismos de protección para ellos, teniendo en cuenta las dimensiones intersectoriales de las violaciones cometidas contra las mujeres defensoras, los pueblos indígenas y las comunidades rurales y marginadas. El ex Relator Especial también identificó siete principios en que se fundamentan las prácticas eficaces de protección de los defensores de derechos humanos: dichas prácticas deben basarse en los derechos, ser inclusivas, tener en cuenta las cuestiones de género, centrarse en la “seguridad holística”, estar orientadas a personas y colectivos, y ser flexibles y participativas<sup>78</sup>.

Los Estados han diseñado diferentes medidas y programas de protección para garantizar la seguridad y la integridad personal de los defensores de los derechos humanos en situaciones de riesgo inminente. Entre esas medidas se encuentran crear unidades especializadas que tienen por objeto proteger e investigar los delitos contra los activistas de derechos humanos, establecer un sistema de alerta temprana y de protección brindada por la policía y por guardaespaldas, y crear programas destinados a reubicar a los defensores de forma urgente en otra región o país. En algunos Estados también se han promulgado leyes concretas sobre la protección de los defensores de los derechos humanos.

---

<sup>75</sup> Véase Naciones Unidas, *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), Nueva York, 1999. Anexo, en particular los artículos 2 y 3.

<sup>76</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 36. Artículo 6: derecho a la vida” (CCPR/C/GC/36), Nueva York, 2019.

<sup>77</sup> Véase Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos: nota del Secretario General* (A/71/281), Nueva York, 2016.

<sup>78</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos: nota de la Secretaría” (A/HRC/31/55), Nueva York, 2016.

Aunque en el artículo 9.2 se hace hincapié en algunos de los principales derechos civiles y políticos que hay que defender y que suelen estar en mayor riesgo en el caso de los defensores (como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad de opinión y expresión, a la reunión y asociación pacíficas y a la libre circulación), dicha enumeración no es exclusiva ni exhaustiva, ya que se deben proteger todos los derechos humanos de los defensores. En el artículo se menciona de forma específica la capacidad del defensor para ejercer sus derechos de acceso, dada la importancia fundamental que el derecho a solicitar, obtener y difundir información, el derecho a participar en los asuntos públicos y el derecho de acceso a la justicia tienen para la defensa del medio ambiente.

Los derechos de los defensores deben reconocerse, protegerse y promoverse teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de cada Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico. Estas menciones indican que el marco normativo y el sistema jurídico internos de cada Estado Parte son la base para implementar el artículo 9.

<p>9.3 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.</p>
--

Según el párrafo 3 del artículo 9, cada Parte debe tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir. Además de mencionar que las medidas deben ser efectivas, aspecto que se había incluido en el párrafo anterior, se subraya que deben ser apropiadas y oportunas.

Este párrafo abarca dos dimensiones: la prevención y la respuesta. La necesidad de adoptar un enfoque preventivo es un elemento transversal que guía la aplicación del artículo 9 en su conjunto. Está intrínsecamente ligado a la protección de los defensores y a la creación de un entorno seguro y propicio, aspectos que ya se examinaron en el contexto de los párrafos 1 y 2 del artículo. La prevención y la protección se refuerzan mutuamente y son esenciales para evitar que se violen los derechos humanos de los defensores. Un entorno seguro y propicio es, en sí mismo, una poderosa herramienta de prevención y protección para garantizar la seguridad de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Si los derechos se vulneran a pesar de que haya un entorno seguro y propicio, así como medidas de prevención y protección, los Estados están obligados a tomar medidas de respuesta. En el Acuerdo de Escazú se exige que cada una de las Partes adopte medidas apropiadas, efectivas y oportunas para 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 que se contemplan en el Acuerdo. Se obliga a los Estados a actuar cuando otras personas cometan abusos contra los derechos humanos, pero la obligación también se aplica a los propios agentes estatales.

En el recuadro VI.2 se brindan ejemplos de actos cometidos contra los defensores de los derechos humanos.

## Recuadro VI.2

**Ejemplos de actos cometidos contra los defensores de los derechos humanos**

- Asesinatos
- Amenazas de muerte
- Secuestros
- Desapariciones forzadas
- Tortura y malos tratos
- Detención y prisión arbitrarias
- Acusaciones de delitos penales y de otro tipo que desembocan en procesamientos y condenas.
- Acciones civiles infundadas o destinadas a hostigar (por ejemplo, demandas estratégicas contra la participación pública)
- Todo tipo de hostigamiento
- Calumnia
- Ataques o amenazas a familiares, conocidos, oficinas y hogares
- Registros no autorizados
- Ambiente de impunidad
- Restricciones al campo de acción de los defensores de los derechos humanos, entre ellas, cargas jurídicas, administrativas y financieras injustificadas que se imponen a las personas u organizaciones

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Folleto Informativo No. 29, Los defensores de los derechos humanos: protección del derecho a defender los derechos humanos*, agosto de 2004.

La obligación que se prevé en este párrafo es coherente con los tratados universales de derechos humanos y con la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos. En las normas internacionales de derechos humanos se exige a los Estados que lleven a cabo una investigación rápida e imparcial o que adopten las medidas necesarias para que se lleve a cabo una indagación cuando haya motivos razonables para creer que se ha producido una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales en su jurisdicción.

Más concretamente, en la Declaración sobre los Defensores de los Derechos Humanos se salvaguarda el derecho de todos los defensores, de forma individual o colectiva, a disponer de recursos eficaces y a ser protegidos en caso de violación de esos derechos. Toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido presuntamente violados tiene el derecho, bien por sí misma o por conducto de un representante legalmente autorizado, a presentar una denuncia ante una autoridad judicial independiente, imparcial y competente, o ante cualquier otra autoridad establecida por la ley. Esa denuncia se debe examinar con rapidez, los autores de la violación deben ser juzgados sea cual sea su condición, y el defensor debe obtener de la autoridad una decisión, de conformidad con la ley, en que se disponga la reparación, incluida la indemnización que corresponda, cuando se hayan violado sus derechos o libertades. La decisión y la sentencia se deben ejecutar sin dilación indebida.

El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha adoptado una postura similar. En su Observación general núm. 36 sobre el derecho a la vida, ha indicado que las investigaciones de presuntas violaciones siempre deben ser independientes, imparciales, prontas, exhaustivas, eficaces, fiables y transparentes, y que, si se constata una violación, se debe proporcionar una reparación integral<sup>79</sup>. Entre las obligaciones de los Estados Parte se encuentran la de tomar medidas para impedir que se produzcan violaciones similares en el futuro y la de adoptar las medidas necesarias para proteger de amenazas, agresiones y de cualquier acto de represalia a los testigos, las víctimas y sus familiares, y a quienes estén

<sup>79</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 36. Artículo 6: derecho a la vida” (CCPR/C/GC/36), Nueva York, 2019.

llevando a cabo las investigaciones. Además, como ha señalado el Comité, “el hecho de que un Estado Parte no investigue las denuncias de violación puede ser de por sí una vulneración del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La cesación de la violación constituye un elemento indispensable del derecho a obtener un recurso efectivo”<sup>80</sup>.

El ex Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, subrayó que los Estados deben garantizar investigaciones independientes y diligentes sobre las presuntas amenazas y violencia contra los defensores de los derechos humanos ambientales, y hacer comparecer ante la justicia a los autores directos y los que participaron en la comisión de los delitos<sup>81</sup>. En su informe de 2019, el 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, David R. Boyd, instó a los Estados a “dar prioridad a las medidas para proteger a los defensores de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, idealmente estableciendo instituciones y normas que atajen las causas fundamentales de la violencia y el acoso, elogiando y apoyando la labor de los defensores en lugar de atacarla y velando por que se haga justicia, haciendo que quienes perpetren actos de violencia paguen por sus actos”<sup>82</sup>. En su informe de 2020, el Relator Especial hizo hincapié en que los Estados tienen la obligación procesal de “ofrecer una protección firme para los defensores de los derechos humanos ambientales cuya labor se centre en cualquier cuestión relacionada con la naturaleza. Los Estados deben proteger celosamente a los defensores frente a la intimidación, la criminalización y la violencia; investigar, procesar y castigar con diligencia a los autores de esos delitos; y abordar las causas fundamentales del conflicto socioambiental”<sup>83</sup>.

La reparación también constituye un elemento indispensable del derecho a obtener un recurso efectivo. En el artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se dispone que los Estados han de dar reparación a las personas cuyos derechos se han infringido. Si se determina que ha habido violación, se debe proporcionar una reparación completa, que puede consistir en medidas adecuadas de indemnización, restitución, rehabilitación y satisfacción, “entre ellas la presentación de disculpas públicas y testimonios oficiales, el ofrecimiento de garantías de evitar la reincidencia, y la reforma de las leyes y prácticas aplicables, así como el enjuiciamiento de los autores de violaciones de derechos humanos”. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha indicado que no dar reparación a las personas cuyos derechos humanos se han violado implica un incumplimiento de la obligación de proporcionar recursos eficaces<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, “Observación general núm. 31. La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Parte en el Pacto” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), Nueva York, 2004.

<sup>81</sup> Véase Naciones Unidas, *Situación de los defensores de los derechos humanos: nota del Secretario General* (A/71/281), Nueva York, 2016.

<sup>82</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, “La cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: informe del Relator Especial” (A/HRC/40/55), Nueva York, 2019.

<sup>83</sup> Véase Naciones Unidas, *Obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible: nota del Secretario General* (A/75/161), Nueva York, 2020.

<sup>84</sup> Véase Comité de Derechos Humanos, “Observación general No. 31 [80]: naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” (CCPR/C/21/Rev.1/Add.13), Nueva York, 2004.

## VII. Fortalecimiento de capacidades y cooperación

Una de las características más destacadas del Acuerdo de Escazú es que se centra en el fortalecimiento de capacidades y la cooperación. Durante las fases preparatoria y de negociación, los países eran conscientes de que en la región había diferentes capacidades y niveles de aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales, y convinieron en que era necesario fortalecer la capacidad y la cooperación en estas cuestiones.

En la región de América Latina y el Caribe hay diferentes contextos y realidades. En algunos casos se necesitan marcos jurídicos, políticos e institucionales más fuertes, mientras que en otros hay sistemas sólidos, pero es necesario que estos se implementen de forma eficaz para llegar a todos los sectores de la sociedad. La implementación es un proceso continuo que va de la mano con el fortalecimiento de capacidades y la cooperación, ya que siempre hay oportunidades de perfeccionarse y de garantizar que los derechos de acceso se pongan en práctica mejor.

El fortalecimiento de capacidades y la cooperación aparecen desde el principio en el preámbulo y el objetivo del Acuerdo de Escazú, y se consideran una fuerza motriz que impulsa el tratado en su conjunto. Constituyen un pilar transversal en el que se apoyan la implementación y el cumplimiento de todas las demás disposiciones del Acuerdo. Este ha sido el caso desde la concepción de este, como se expresó en los Contenidos de San José y se reconoció en la Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental en la fase preparatoria inicial del Acuerdo. En la Visión de Lima se reconocen los considerables avances que se han logrado en la región y los desafíos que se enfrentan para la plena implementación de los derechos de acceso. Se destaca que la cooperación y el fortalecimiento de capacidades son fundamentales para reducir las brechas de implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En el Acuerdo de Escazú se sigue la misma línea y se destina el artículo 10 al fortalecimiento de capacidades y el artículo 11 a la cooperación de forma específica. Esos artículos están basados en la convicción de que las alianzas entre los Estados de dentro y fuera de la región, las organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, así como las organizaciones de la sociedad civil y otros actores de relevancia son igual de fundamentales a la hora de implementar el Acuerdo. En el artículo 12 se crea un centro de intercambio de información sobre derechos de acceso para apoyar la implementación de las disposiciones.

Debido a la importancia que el fortalecimiento de capacidades y la cooperación tienen en el marco general del Acuerdo de Escazú, ambos temas se abordan de forma conjunta en un solo capítulo.

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, 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. Esta arquitectura institucional se analiza en el capítulo VIII.

En el cuadro VII.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en los artículos 10, 11 y 12, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro VII.1  
Principales obligaciones contenidas en los artículos 10, 11 y 12 del Acuerdo de Escazú  
y orientaciones para implementarlas

<b>Artículo 10</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Crear y fortalecer las capacidades nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El objetivo es contribuir a la implementación del Acuerdo.</li> <li>- Sobre la base de las prioridades y necesidades de cada Parte.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Tomar medidas para fortalecer las capacidades.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La enumeración de medidas es indicativa.</li> <li>- La obligación se debe cumplir con arreglo a las capacidades de cada Parte.</li> </ul>
<b>Artículo 11</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Cooperar con otras Partes para fortalecer las capacidades nacionales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El objetivo último de la cooperación es fortalecer las capacidades nacionales para implementar el Acuerdo.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Prestar especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Categorías reconocidas por las Naciones Unidas.</li> <li>- El único objetivo es fomentar la cooperación para fortalecer las capacidades nacionales a los efectos de implementar el Acuerdo.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Promover actividades y mecanismos de cooperación para aplicar el párrafo 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ofrece ejemplos de actividades y mecanismos, como talleres, intercambio de expertos y asistencia técnica.</li> </ul>
<b>Párrafo 4</b>	Alentar el establecimiento de alianzas con las diferentes partes interesadas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cooperación bilateral y multilateral entre Estados de dentro y fuera de la región.</li> <li>- Cooperación entre el público, los funcionarios públicos y las autoridades nacionales.</li> </ul>
<b>Párrafo 5</b>	Promover la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a las actividades ilícitas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se refiere a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente.</li> <li>- Puede apoyarse en diferentes mecanismos de cooperación jurídica internacional.</li> </ul>
<b>Artículo 12</b>		
<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>	
Establecer un centro de intercambio de información de carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puede incluir medidas legislativas, administrativas y de política, así como buenas prácticas.</li> <li>- Operado por la Secretaría.</li> </ul>	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## A. Artículo 10: Fortalecimiento de capacidades

10.1. 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.

Las Partes deben crear capacidades nacionales y fortalecerlas para poder implementar el Acuerdo de Escazú. Este requisito también se menciona en el objetivo del Acuerdo.

En esta disposición se reconoce que no todos los países están al mismo nivel en cuanto a su capacidad para implementar de manera plena y efectiva los derechos de acceso, y se establece que las Partes deben cumplir la obligación sobre la base de sus “prioridades y necesidades”.

Para cumplir con esta obligación puede ser útil, por ejemplo, hacer diagnósticos nacionales de los recursos, las prácticas y los marcos jurídicos y administrativos, así como planes para implementarlos, a fin de detectar deficiencias y dificultades. Los diagnósticos y los resultados son dinámicos, pueden cambiar con el tiempo y facilitar la implementación en diferentes etapas. Esta obligación se debe leer junto con el artículo 13, que se refiere a la implementación nacional.

El fortalecimiento de capacidades puede centrarse en el nivel sistémico, el institucional o el individual, y está dirigido a los actores estatales y no estatales.

10.2. 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.

En este párrafo se ofrece una enumeración indicativa, ilustrativa y voluntaria que va de la a) a la g) y que brinda orientación a las Partes sobre un amplio abanico de medidas que se pueden adoptar a fin de fortalecer las capacidades para implementar el Acuerdo:

a) Formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos.

La formación especializada en derechos de acceso en asuntos ambientales dirigida a las autoridades y los funcionarios públicos proporcionará los conocimientos y las habilidades necesarios para implementar las disposiciones del Acuerdo. Esta disposición se aplica a todas las autoridades, incluidas las autoridades competentes que se mencionan en los artículos 5 y 6. Si los funcionarios públicos no reciben una formación adecuada sobre los derechos de acceso, las Partes tendrán dificultades para implementar las disposiciones del Acuerdo y garantizar su cumplimiento.

La formación puede suponer, entre otras actividades, elaborar material didáctico y brindar capacitación sobre las leyes, los procedimientos y las mejores prácticas pertinentes relacionados con los derechos de acceso.

- 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.

En este apartado se reconoce el papel esencial que desempeñan los diferentes actores: el público como usuario de los derechos de acceso, y los funcionarios como prestadores de servicios y como decisores.

Conocer y comprender la legislación ambiental, el alcance de los derechos de acceso y los procedimientos relacionados con ellos constituye una base fundamental para que el público pueda ejercer efectivamente esos derechos. También es esencial para que los funcionarios judiciales y administrativos, las instituciones nacionales de derechos humanos y los juristas puedan supervisar la implementación y garantizar el cumplimiento.

Sensibilizar al público sobre los derechos de acceso, en particular sobre las normas y los procedimientos pertinentes, también le permitirá a este impugnar las violaciones de esos derechos y, de ese modo, fomentará la rendición de cuentas y fortalecerá los mecanismos de acceso a la justicia.

- c) Dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados.

Como se indica en esta disposición, las Partes pueden proporcionar el equipamiento y los recursos adecuados para fortalecer las capacidades de los órganos encargados de implementar el Acuerdo. La referencia a las instituciones y los organismos competentes abarca a las que tienen la responsabilidad específica de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos de acceso.

Los recursos pertinentes pueden consistir en apoyo financiero, técnico y humano destinado a facilitar las solicitudes de información y responder a ellas, difundir información ambiental, crear y mantener sistemas de información ambiental, registros de emisiones y transferencia de contaminantes y sistemas de alerta temprana, y facilitar la participación pública y el acceso a los procedimientos judiciales.

- 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.

En esta disposición se pone de manifiesto la importancia no solo de formar y capacitar a los funcionarios públicos encargados de implementar las disposiciones del Acuerdo, sino también de sensibilizar al público en distintos niveles, entre ellos el de los estudiantes. Incorporar la educación sobre los derechos de acceso en el programa escolar es una forma de institucionalizar el aprendizaje sobre esos derechos y aumentar los conocimientos entre los actores más jóvenes.

- 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.

Las Partes pueden diseñar medidas concretas de fortalecimiento de capacidades para ayudar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad a ejercer sus derechos de acceso. Un ejemplo al que se hace referencia en esta disposición es el uso de intérpretes o traductores en idiomas distintos de los

oficiales. Esto tiene por objeto garantizar que el idioma no obstaculice el ejercicio de los derechos de acceso, y es un aspecto que se reconoce de forma específica en las disposiciones del Acuerdo que se refieren a la divulgación de información ambiental en los diversos idiomas usados en el país (artículo 6.6) y a la facilitación del acceso a la justicia (artículo 8.4 d)).

Si bien el idioma se menciona de forma específica, es posible que se necesiten otras medidas pertinentes para facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. Estas medidas deben ser apropiadas y adecuadas a las necesidades de las personas y los grupos concretos, y dependerán del contexto nacional de cada país.

En los artículos 5, 6, 7 y 8 hay disposiciones destinadas específicamente a facilitar el ejercicio de los derechos de acceso a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. Esto también refuerza la obligación general del artículo 4.5 en que se establece que se deberá orientar y asistir a estas personas.

- f) Reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso.

En esta disposición también se pide a las Partes que reconozcan el importante papel que desempeñan algunas entidades, como las asociaciones, las organizaciones o los grupos, a la hora de formar y sensibilizar sobre los derechos de acceso. Las Partes tienen flexibilidad para determinar cómo han de reconocer el papel que la sociedad civil desempeña en el fortalecimiento de capacidades. Las alianzas con la sociedad civil suelen ser muy útiles para resolver las deficiencias en materia de recursos y llevar a cabo actividades de divulgación en las comunidades que puedan tener relaciones más estrechas con las asociaciones y las organizaciones de dicha sociedad.

- g) Fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental.

Las Partes pueden fortalecer sus capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental. Esta disposición respalda las obligaciones de difundir información de forma proactiva que se establecen en el artículo 6. En particular, en el artículo 6.1 se exige a las Partes que generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información. Estas normas pueden cumplirse si las Partes tienen las capacidades adecuadas.

Las medidas que se enumeran en los apartados a) a g) del artículo 10.2 son solo indicativas, y las Partes pueden aplicar otras medidas o medidas de otro tipo. En la disposición se indica que las Partes pueden adoptar estas medidas “con arreglo a sus capacidades”, y con ello se reconoce que los recursos internos de las Partes determinan la capacidad de estas para aplicar las medidas.

## B. Artículo 11: Cooperación

11.1. Las Partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar el presente Acuerdo de manera efectiva.

Las Partes tienen una obligación amplia y común de cooperar entre sí para fortalecer sus capacidades nacionales a fin de implementar el Acuerdo de Escazú de manera efectiva. La cooperación se basa en la buena fe y la igualdad entre las Partes, y al cooperar se deberán respetar los principios señalados en el artículo 3, en particular el de igualdad soberana y el de soberanía permanente sobre los recursos naturales.

La cooperación es una obligación y un principio fundamental del derecho internacional, y está consagrada tanto en el derecho consuetudinario como en el de los tratados. Según el artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas, la cooperación internacional es uno de los propósitos de la Organización y, de conformidad con el capítulo IX de la Carta, todos los Estados Miembros se comprometen a tomar medidas conjuntas con fines económicos, sociales y de derechos humanos. En la misma línea, en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se obliga a cada Estado Parte a hacer efectivos los derechos contenidos en él “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales”. La 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 también se basa en la cooperación<sup>85</sup>.

Esta obligación de aunar esfuerzos para lograr un fin común se ha trasladado también a la esfera ambiental. La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 (Declaración de Estocolmo) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 (Declaración de Río) se refieren a la cooperación internacional en materia de gestión y protección del medio ambiente. Según el Principio 27 de la Declaración de Río, por ejemplo, los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en la Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible. A su vez, en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se apela a la cooperación interestatal y se la usa como base. Algunos ejemplos de esto son el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, y el artículo 5 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

A los efectos del Acuerdo de Escazú, la cooperación se enmarca expresamente en el fortalecimiento de las capacidades nacionales para implementar el tratado. Si bien en el párrafo 3 del artículo se hace referencia a ejemplos concretos de cooperación en que se puede prestar especial consideración a determinados grupos de países, también se ofrecen indicaciones sobre qué tipos de mecanismos y actividades forman parte de la cooperación general. La cooperación entre los Estados puede servir para impulsar y apoyar las iniciativas nacionales destinadas a fortalecer las capacidades mediante el intercambio de asistencia técnica o financiera, la formación, el intercambio de información y la transferencia de tecnología.

Al tratarse de una obligación general de todas las Partes, no se puede obligar a ninguna de ellas a cooperar con otra Parte en concreto. Los Estados pueden cooperar a nivel bilateral o multilateral, con algunas de las Partes o con todas ellas. En consecuencia, la cooperación se puede dar por medio de la Conferencia de las Partes o entre las Partes a nivel interestatal, y también mediante la aportación de recursos financieros al Fondo de Contribuciones Voluntarias del Acuerdo de Escazú que se indica en el artículo 14.

11.2. 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.

En el marco de la cooperación destinada a fortalecer las capacidades nacionales para implementar el tratado, las Partes deben “prestar especial consideración” a los países menos adelantados (PMA), los países en desarrollo sin litoral (PDSL) y los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) de la región.

<sup>85</sup> Véase Naciones Unidas, “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” (A/RES/2625(XXV)), Nueva York, 1970, anexo, en particular “[I]a obligación de los Estados de cooperar entre sí, conforme a la Carta”.

En este párrafo se reconoce que un grupo concreto de países puede tener que afrontar desafíos particulares como resultado de su situación y circunstancias especiales. Los PEID, por ejemplo, son especialmente vulnerables a los efectos del cambio climático, en particular a los desastres naturales. Estos países tienen más dificultades para adaptarse y recuperarse de estos acontecimientos debido al tamaño pequeño de sus economías. Los PMA, a su vez, suelen tener menos recursos y capacidades para aplicar los acuerdos internacionales.

Esta disposición se basa en una característica central y transversal del Derecho Internacional del Medio Ambiente: la necesidad de prestar atención especial a la situación y las necesidades específicas de determinadas categorías de países, en particular los menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental. Esta referencia se encuentra en muchos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (véase el cuadro VII.2), y tiene por objeto abordar la equidad y la justicia, y permitir que todas las Partes — incluso las que tienen problemas y necesidades particulares— contribuyan por igual a la implementación efectiva del Acuerdo. Esta disposición también refleja la solidaridad entre las Partes para alcanzar el objetivo común del Acuerdo, y es la extrapolación a nivel interestatal del principio de igualdad dentro de los países, según el cual se debe prestar la debida atención a los grupos específicos que enfrentan retos particulares. En este párrafo también se reconoce la universalidad de las obligaciones y los retos del derecho ambiental.

**Cuadro VII.2**  
**Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en que se hace referencia**  
**a grupos concretos de países**

<b>Instrumento</b>	<b>Párrafo/artículo</b>
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, 1985	Preámbulo: “Teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo”.
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992	<p>Artículo 3.2. “Deberían tenerse plenamente en cuenta las necesidades específicas y las circunstancias especiales de las Partes que son países en desarrollo, especialmente aquellas que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, y las de aquellas Partes, especialmente las Partes que son países en desarrollo, que tendrían que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la Convención”.</p> <p>Artículo 4.8 “Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere este artículo, las Partes estudiarán a fondo las medidas que sea necesario tomar en virtud de la Convención, inclusive medidas relacionadas con la financiación, los seguros y la transferencia de tecnología, para atender a las necesidades y preocupaciones específicas de las Partes que son países en desarrollo derivadas de los efectos adversos del cambio climático o del impacto de la aplicación de medidas de respuesta, en especial de los países siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los países insulares pequeños;</li> <li>b) Los países con zonas costeras bajas;</li> <li>c) Los países con zonas áridas y semiáridas, zonas con cobertura forestal y zonas expuestas al deterioro forestal;</li> <li>d) Los países con zonas propensas a los desastres naturales;</li> <li>e) Los países con zonas expuestas a la sequía y a la desertificación;</li> <li>f) Los países con zonas de alta contaminación atmosférica urbana;</li> <li>g) Los países con zonas de ecosistemas frágiles, incluidos los ecosistemas montañosos;</li> <li>h) Los países cuyas economías dependen en gran medida de los ingresos generados por la producción, el procesamiento y la exportación de combustibles fósiles y productos asociados de energía intensiva, o de su consumo;</li> <li>i) Los países sin litoral y los países de tránsito.</li> </ul> <p>Además, la Conferencia de las Partes puede tomar las medidas que proceda en relación con este párrafo”.</p>

Instrumento	Párrafo/artículo
Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992	<p>Artículo 20.5. “Las Partes tendrán plenamente en cuenta las necesidades concretas y la situación especial de los países menos adelantados en sus medidas relacionadas con la financiación y la transferencia de tecnología”.</p> <p>Artículo 20.6. “Las Partes Contratantes también tendrán en cuenta las condiciones especiales que son resultado de la dependencia respecto de la diversidad biológica, su distribución y su ubicación, en las Partes que son países en desarrollo, en especial los Estados insulares pequeños”.</p> <p>Artículo 20.7. “También se tendrá en cuenta la situación especial de los países en desarrollo incluidos los que son más vulnerables desde el punto de vista del medio ambiente, como los que poseen zonas áridas y semiáridas, costeras y montañosas”.</p>
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, 1994	<p>Artículo 3: “Para alcanzar los objetivos de la presente Convención y aplicar sus disposiciones, las Partes se guiarán, entre otras cosas, por los siguientes principios: (...)”</p> <p>(d) las Partes deben tener plenamente en cuenta las necesidades y las circunstancias especiales de los países en desarrollo afectados que son Partes, en particular los países menos adelantados”.</p>
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 2001	<p>Artículo 13.5. “Las Partes tendrán plenamente en cuenta las necesidades específicas y la situación especial de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, al adoptar medidas relativas a la financiación (...)”.</p>
Convenio de Minamata, 2013	<p>Artículo 13.3. “Se alienta a las fuentes multilaterales, regionales y bilaterales de asistencia técnica y financiera, así como de creación de capacidad y transferencia de tecnología, a que mejoren y aumenten con carácter urgente sus actividades relacionadas con el mercurio en apoyo de las Partes que son países en desarrollo con miras a la aplicación del presente Convenio en lo que respecta a los recursos financieros, la asistencia técnica y la transferencia de tecnología”.</p> <p>Artículo 14.1. “Las Partes cooperarán, en la medida de sus respectivas posibilidades y de manera oportuna y adecuada, en la creación de capacidad y la prestación de asistencia técnica en beneficio de las Partes que son países en desarrollo, en particular las Partes que son países menos adelantados o pequeños Estados insulares en desarrollo, y las Partes con economías en transición, a fin de ayudarlas a cumplir las obligaciones contraídas en virtud del presente Convenio”.</p>
Acuerdo de París, 2015	<p>Artículo 4.6. “Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales”.</p> <p>Artículo 11.1. “El fomento de la capacidad en el marco del presente Acuerdo debería mejorar la capacidad y las competencias de las Partes que son países en desarrollo, en particular de los que tienen menos capacidad, como los países menos adelantados, y los que son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático, como los pequeños Estados insulares en desarrollo, para llevar a cabo una acción eficaz frente al cambio climático, entre otras cosas, para aplicar medidas de adaptación y mitigación, y debería facilitar el desarrollo, la difusión y el despliegue de tecnología, el acceso a financiación para el clima, los aspectos pertinentes de la educación, formación y sensibilización del público y la comunicación de información de forma transparente, oportuna y exacta”.</p> <p>Artículo 13.3. “El marco de transparencia tomará como base y reforzará los arreglos para la transparencia previstos en la Convención, reconociendo las circunstancias especiales de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se aplicará de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes”.</p>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Los tres grupos de países que se mencionan en este párrafo han recibido tradicionalmente una atención especial en los marcos de las Naciones Unidas y son objeto de programas de acción concretos (véase el cuadro VII.3). En el párrafo 16 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) se reafirmaron estos compromisos. Además, en el párrafo 32 de ese documento se reconoció que “cada país se enfrenta a dificultades particulares para lograr el desarrollo sostenible y recalamos las dificultades especiales con que tropiezan los países más vulnerables, en particular los países de África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, así como las dificultades específicas a que se enfrentan los países de ingresos medianos. Los países en situación de conflicto también necesitaban atención especial”. En todo ese documento se pueden encontrar referencias concretas a esos grupos de países: en los párrafos 33 y 178 a 180 se menciona a los PEID, en los párrafos 34 y 181 se menciona a los PMA, y en los párrafos 36 y 182 se hace referencia a los PDSL.

Cuadro VII.3

**Categorías de países que son objeto de consideración especial en los marcos de las Naciones Unidas**

	<b>Países menos adelantados (PMA)</b>	<b>Países en desarrollo sin litoral (PDSL)</b>	<b>Pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID)</b>
Marco actual aplicable de las Naciones Unidas	Programa de Acción de Estambul	Declaración y Programa de Acción de Viena	Modalidades de Acción Acelerada para los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Trayectoria de Samoa) Estrategia de Mauricio para la Ejecución Ulterior del Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo
Países de América Latina y el Caribe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haití</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bolivia (Estado Plurinacional de)</li> <li>• Paraguay</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antigua y Barbuda</li> <li>• Bahamas</li> <li>• Barbados</li> <li>• Belice</li> <li>• Cuba</li> <li>• Dominica</li> <li>• Granada</li> <li>• Guyana</li> <li>• Haití</li> <li>• Jamaica</li> <li>• República Dominicana</li> <li>• Saint Kitts y Nevis</li> <li>• San Vicente y las Granadinas</li> <li>• Santa Lucía</li> <li>• Suriname</li> <li>• Trinidad y Tabago</li> </ul>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Oficina del Alto Representante para los Países Menos Adelantados, los Países en Desarrollo Sin Litoral y los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo.

La obligación también coincide con el compromiso que se establece en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de garantizar que los objetivos y metas de la Agenda se cumplan para todas las naciones y personas, y para todos los segmentos de la sociedad, sin dejar a nadie atrás. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a esforzarse “por llegar primero a los más rezagados” (párrafo 4) y

subrayaron 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, al igual que los países que se encontraban en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto” (párrafo 22). Además, esos grupos de países se mencionan en los Objetivos 7b y 10b, entre otros.

A los efectos del Acuerdo de Escazú, la especial consideración que se les da a estas categorías de países tiene como único objetivo fomentar la cooperación con vistas a fortalecer las capacidades nacionales para implementar el Acuerdo, y no se tiene en cuenta ningún otro factor. Los principios del Acuerdo de Escazú, como la buena fe, la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y la igualdad soberana de los Estados, son plenamente aplicables al artículo 11 y orientan su implementación. La cooperación Sur-Sur entre los países de América Latina y el Caribe puede impulsar el progreso de los países que se encuentran en situación especial o vulnerable.

Dar prioridad a las necesidades de estos países en los mecanismos de apoyo financiero y en los programas de fortalecimiento de capacidades es una forma de garantizar que reciban especial consideración. El párrafo 11.2 debe leerse junto con el 11.3, en el que se ofrece una enumeración ilustrativa de actividades y mecanismos destinados a cumplir esta obligación.

11.3. 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.

De conformidad con el párrafo 3 del artículo 11, las partes tienen la obligación común de promover actividades y mecanismos relacionados con el fortalecimiento de las capacidades de los PMA, los PEID y los PDSL de la región a los efectos de implementar el Acuerdo.

En los apartados a) a d) se proporciona una lista indicativa, ilustrativa y voluntaria de posibles actividades y mecanismos, que son los siguientes:

- a) Diálogos, talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, educación y observatorios.

Hay actividades no financieras que pueden fomentar las capacidades de los PMA, los PEID y los PDSL. Los diálogos, los talleres, el intercambio de expertos, la asistencia técnica, la educación y los observatorios son actividades de sensibilización que fomentan las competencias y habilidades de las autoridades estatales y del público, y que pueden fortalecer y aumentar la eficacia de los procedimientos relacionados con los derechos de acceso y hacerlos más sostenibles. Entre esas actividades también puede haber medidas de fortalecimiento institucional, como la asistencia técnica para diseñar marcos normativos, legislativos y regulatorios adecuados para implementar el Acuerdo.

- b) Desarrollo, intercambio e implementación de materiales y programas educativos, formativos y de sensibilización.

Las Partes también pueden desarrollar, intercambiar e implementar materiales y programas educativos, formativos y de sensibilización relacionados con los derechos de acceso y dirigidos a las autoridades estatales, al público y a otras entidades. Llevar a cabo evaluaciones nacionales puede ayudar a determinar qué áreas requieren más atención. Dichas evaluaciones pueden servir de base para elaborar los programas y materiales. Estos programas deben ser flexibles y dinámicos, y hay que cerciorarse de que sean apropiados para la etapa de desarrollo en que se encuentre el país objetivo y el contexto concreto en el que actúe, y pueden adaptarse con el tiempo a medida que las necesidades vayan cambiando.

- c) Intercambio de experiencias sobre códigos voluntarios de conducta, guías, buenas prácticas y estándares.

Puede haber Partes del Acuerdo de Escazú, organizaciones internacionales u organizaciones de la sociedad civil que hayan formulado códigos voluntarios, guías, buenas prácticas y estándares relacionados con los derechos de acceso. Las Partes pueden intercambiarlos para fomentar la implementación de esos derechos en la región.

- d) Comités, consejos y plataformas de actores multisectoriales para abordar prioridades y actividades de cooperación.

Las Partes pueden crear comités, consejos y plataformas de diferentes actores para debatir sobre la cooperación destinada a fortalecer las capacidades nacionales a fin de implementar el Acuerdo de forma más eficaz.

11.4. 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.

Las Partes deben “alentar” el establecimiento de alianzas para implementar el Acuerdo de Escazú. Hay muchas formas en que las Partes pueden establecer alianzas para avanzar hacia el objetivo de conceder derechos de acceso plenos y efectivos, y en la disposición no se intenta indicar una sola forma.

En esta disposición se considera una amplia gama de actores como posibles socios, entre ellos, Estados de otras regiones, organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales, académicas y privadas, y organizaciones de la sociedad civil. En la disposición no se ofrece una lista exhaustiva, y se reconoce que puede haber “otros actores de relevancia”.

Las alianzas con Estados de otras regiones y organizaciones intergubernamentales también pueden fomentar las sinergias en otras plataformas internacionales de toma de decisiones.

También puede haber alianzas entre los órganos del Acuerdo y las Partes.

11.5. 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.

El párrafo 5 se centra en un ámbito concreto en que las Partes pueden cooperar entre sí: las actividades ilícitas que inciden de forma negativa en el medio ambiente. 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. Esas actividades 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.

La lucha contra el comercio internacional ilegal de especies amenazadas que se libra a través de la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) es un ejemplo de cómo mediante la cooperación regional y el intercambio de información es posible hacer frente a actividades ilícitas que pueden perjudicar al medio ambiente. Las partes de la Convención deben poner en práctica sistemas de permisos destinados a controlar la importación y la exportación de especies amenazadas. Los países exportadores deben verificar que en primer lugar los países importadores hayan obtenido un permiso de importación en relación con determinadas especies. Entre los demás ámbitos de cooperación regional e intercambio de información se encuentra el control del movimiento transfronterizo de los desechos en el marco del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (el Convenio de Basilea).

Además de lo mencionado anteriormente, hay diferentes mecanismos de cooperación jurídica internacional a los que los Estados Parte pueden recurrir en relación con las actividades ilícitas contra el medio ambiente. Entre ellos se encuentran 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.

### C. 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.

De conformidad con el artículo 12, en el Acuerdo de Escazú se establece un centro de intercambio de información sobre los derechos de acceso que ha de ser operado por la Secretaría. Es habitual que en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se establezcan centros de intercambio de información que tienen por objeto fomentar dicho intercambio entre las Partes y los interesados, así como promover el conocimiento y sensibilizar sobre temas específicos. La información que contienen estos centros también se puede utilizar para monitorear, dar seguimiento y analizar el progreso entre las Partes.

En la disposición se establece que este mecanismo ha de ser “de carácter virtual” y “de acceso universal”, lo que indica que debe estar abierto al público en general y encontrarse disponible en línea. En cuanto al contenido, el artículo no es exhaustivo y en él se señala que el centro puede incluir “medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas”. También es posible que haya otros tipos de materiales que no se enumeren de forma específica.

En lo que concierne a esta obligación, la CEPAL ha creado el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, que contiene tratados, leyes, políticas y jurisprudencia sobre los derechos de acceso en los países de América Latina y el Caribe y sobre temas relacionados, como el cambio climático, la biodiversidad y los defensores del medio ambiente<sup>86</sup>.

El Observatorio contiene información de carácter o acceso público, así como información que los países facilitan de forma voluntaria. Funciona sobre todo como un repositorio de leyes y políticas, que permite a los representantes de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, el sector académico y cualquier persona interesada acceder a los documentos en un solo lugar. En él también se proporcionan recursos y materiales visuales y de divulgación que ayudan a procesar los datos y la información que contiene, según el caso.

---

<sup>86</sup> Véase [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.



## VIII. Disposiciones institucionales

Como se indica en el artículo 13, la responsabilidad principal de implementar el Acuerdo de Escazú recae en los Estados Partes, que deberán cumplir las obligaciones derivadas del tratado a nivel nacional y regional. Para que la implementación sea un verdadero éxito, no obstante, es posible que se necesite el apoyo de órganos e instituciones internacionales, incluidos los relacionados con instrumentos financieros. Además, como ocurre con la mayoría de los tratados, es necesario que en el Acuerdo de Escazú haya órganos propios para que los objetivos se cumplan con eficacia.

En los artículos 13 a 18 se establece la arquitectura institucional del Acuerdo de Escazú, y en ella se abarca un amplio abanico de cuestiones que son esenciales para la existencia, la gestión, la gobernanza y la plena implementación del tratado. Aunque son instrumentales, estas disposiciones tienen una incidencia importante en las cuestiones de fondo, agilizan el funcionamiento del tratado y facilitan su implementación por parte de todos los interesados.

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 han establecido los siguientes órganos: el Fondo de Contribuciones Voluntarias, la Conferencia de las Partes, la Secretaría, y 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 que la situación, el contexto y las necesidades de las Partes y la región. Junto con el artículo 20 referido a las enmiendas, las disposiciones institucionales sientan las bases de esa evolución futura y permiten que ocurra cuando sea necesario.

En el Acuerdo de Escazú solo se define la estructura básica de cada órgano y algunos elementos del marco institucional se dejan sin definir a propósito para que sean considerados en el futuro. En la primera reunión de la Conferencia de las Partes, por ejemplo, se deliberará sobre la aprobación de 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, y las disposiciones financieras necesarias (como el mandato del Fondo de Contribuciones Voluntarias). Dado que las Partes siguen deliberando sobre estas cuestiones y aún no han tomado una decisión sobre ellas, en la presente guía no se hará un examen detallado al respecto.

En el cuadro VIII.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en los artículos 13 a 18, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

Cuadro VIII.1  
**Principales obligaciones contenidas en los artículos 13 a 18 del Acuerdo de Escazú  
y orientaciones para implementarlas**

<b>Artículo 13</b>		
<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>	
Comprometerse a facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias para cumplir las obligaciones derivadas del Acuerdo.	-	De acuerdo con las posibilidades de cada Parte. - De conformidad con las prioridades nacionales.
<b>Artículo 14</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Establecer un Fondo de Contribuciones Voluntarias.	- La Conferencia de las Partes definirá su funcionamiento.
<b>Párrafo 2</b>	Las Partes podrán realizar contribuciones voluntarias.	- Las contribuciones voluntarias están destinadas a apoyar la implementación del Acuerdo.
<b>Párrafo 3</b>	Las Partes podrán invitar a otras fuentes a aportar recursos.	- Esto lo deberá decidir la Conferencia de las Partes conforme al párrafo 5 g) del artículo 15.
<b>Artículo 15</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Establecer una Conferencia de las Partes.	- Principal órgano rector del Acuerdo, integrado por todas las Partes.
<b>Párrafo 2</b>	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.
<b>Párrafo 3</b>	Celebrar reuniones extraordinarias cuando sea necesario.	- Cuando la Conferencia de las Partes lo estime necesario.
<b>Párrafo 4</b>	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.
<b>Párrafo 5</b>	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 Partes podrá examinar y adoptar cualquier otra medida necesaria para alcanzar el objetivo del tratado.

<b>Artículo 16</b>		
<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>	
Cada Parte dispondrá de un voto.	- Expresión de la igualdad soberana de los Estados.	
<b>Artículo 17</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Designar a la Secretaría.	- El Secretario Ejecutivo de la CEPAL ejercerá las funciones de secretaría.
<b>Párrafo 2</b>	La Secretaría ejercerá sus funciones.	- Prestar asistencia a la Conferencia de las Partes y a las Partes en la implementación del Acuerdo.
<b>Artículo 18</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	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.
<b>Párrafo 2</b>	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.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## A. 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.

El artículo 13 se refiere a la implementación nacional que cada Parte ha de llevar a cabo. Dado que las Partes son las principales responsables de implementar el Acuerdo a nivel nacional, en el artículo se exige que cada una facilite los medios de implementación que permitan llevar a cabo las actividades nacionales necesarias para cumplir sus obligaciones de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con las prioridades nacionales.

Aunque el texto de esta disposición parece centrarse sobre todo en uno de los elementos necesarios para implementar el Acuerdo a escala nacional (a saber, facilitar medios de implementación para las actividades nacionales necesarias), el artículo 13 no es una disposición aislada y debe leerse en un contexto más amplio. Hay que mencionar de forma explícita el mandato general contenido en el artículo 4.3, según el cual cada Parte adoptará todas las medidas necesarias para garantizar la implementación del Acuerdo.

Los medios de implementación mencionados no se limitan a los financieros o económicos, sino que también abarcan otros tipos que pueden ser necesarios, como los humanos, los físicos o los intelectuales. Además, la expresión “actividades nacionales necesarias” refleja esa amplitud, que en general incluye cualquier medio que pueda ser necesario para cumplir las obligaciones contenidas en el Acuerdo. Por lo tanto, el artículo 13 se correlaciona de forma directa con el artículo 4.3.

Como queda claro en el artículo, esta obligación debe cumplirse de acuerdo con las posibilidades y las prioridades nacionales de cada Parte. Esto ofrece un aspecto dinámico y cambiante que debe tenerse en cuenta al analizar la facilitación de los medios de implementación, ya que esas posibilidades y prioridades pueden variar con el tiempo. Sin embargo, esto no significa que cada Parte goce de una discreción absoluta a la hora de actuar. Se siguen aplicando el objetivo general del Acuerdo, sus principios y las demás obligaciones que se establecen en él, en particular el compromiso general de adoptar las medidas necesarias para implementar las disposiciones.

## B. Artículo 14: Fondo de Contribuciones Voluntarias

14.1. 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.
---

14.2. Las Partes podrán realizar contribuciones voluntarias para apoyar la implementación del presente Acuerdo.
---

14.3. 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.
---

Para contribuir a financiar la implementación, en el Acuerdo se prevé un Fondo de Contribuciones Voluntarias, instrumento que se suele utilizar para financiar los programas internacionales. Es digno de mención que el establecimiento del Fondo figure en el propio texto del tratado, ya que pone de relieve el papel de este como herramienta fundamental para apoyar la implementación.

En el artículo 14 se establece que el Fondo es voluntario, lo que significa que las Partes contribuyen si lo desean. Aunque en el artículo no se menciona a otros contribuyentes, la posibilidad de recibir contribuciones voluntarias de otras fuentes no se excluye de forma expresa.

De conformidad con el mandato general que se establece en el artículo 15 para la Conferencia de las Partes, esta definirá las normas que regirán el Fondo de Contribuciones Voluntarias. Según el artículo 15.4, en la primera reunión de la Conferencia de las Partes se deliberará y se aprobarán las disposiciones financieras necesarias para que el Acuerdo funcione y se implemente. Además, en el artículo 15.5 g) se encomienda a este órgano la tarea de establecer directrices y modalidades para movilizar recursos financieros y no financieros de diversas fuentes a fin de facilitar la implementación.

En consecuencia, la Conferencia de las Partes definirá el mandato, el funcionamiento y las reglas generales del Fondo de Contribuciones Voluntarias. No obstante, en la administración de este se deben cumplir las reglas, los reglamentos, las normas y los estándares de la Secretaría de las Naciones Unidas.

## C. Artículo 15: Conferencia de las Partes

### 15.1. Queda establecida una Conferencia de las Partes.

En el artículo 15 se establece la Conferencia de las Partes como el órgano decisorio principal y supremo del Acuerdo que reúne a todos los Estados Partes 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.

### 15.2. 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.

### 15.3. Se celebrarán reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes cuando esta lo estime necesario.

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 convocará 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. A partir de entonces, la Conferencia de las Partes celebrará reuniones ordinarias a intervalos regulares que la misma Conferencia determinará.

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.

Se celebrarán reuniones extraordinarias cuando la Conferencia lo estime necesario. En las reglas de procedimiento de la Conferencia se deben establecer los requisitos para convocar estas reuniones y las normas que regirán su celebración.

### 15.4 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.

La primera reunión de la Conferencia de las Partes reviste una importancia especial, ya que en el Acuerdo se establece expresamente que en esa ocasión se deberá deliberar sobre tres asuntos que se mencionan en los artículos 15.4 y 18.1:

1. Las reglas de procedimiento, que incluirán las modalidades para la participación significativa del público.
2. Las disposiciones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo.
3. Las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

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 la Conferencia 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<sup>87</sup>, y se acentúa aún más en el funcionamiento y la estructura del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

15.5. 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.

El párrafo 5 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. En el apartado 15.5 h) se 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.

<sup>87</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "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", *Informe de la 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* (LC/L.4163), Santiago, 2016.

En la categoría de disposiciones institucionales 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 recomendaciones de estos órganos. Cabe señalar que en el artículo 18 del Acuerdo 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, orientará las funciones de la Secretaría en las condiciones que se prevén en el artículo 17. Además, en el artículo 19 se le encomienda la función de preparar los procedimientos de arbitraje como medio para solucionar controversias.

El segundo conjunto de funciones están vinculadas con el papel que desempeñan los mencionados órganos subsidiarios, y ese conjunto se centra en el apoyo a la implementación y el cumplimiento del Acuerdo. En su calidad de órgano decisorio principal del Acuerdo, la Conferencia de las Partes desempeña una importante función que consiste en establecer las prioridades y la agenda, y ejerce la máxima autoridad posible respecto de la implementación y el cumplimiento. A esos efectos, la Conferencia no solo recibirá informes y recomendaciones de los órganos subsidiarios, sino que además recibirá informes de las Partes sobre las medidas de implementación que adopten, y podrá formular recomendaciones al respecto. Asimismo, la Conferencia examinará y adoptará cualquier otra medida necesaria para alcanzar el objetivo del Acuerdo.

El tercer grupo de funciones se refiere a los recursos y las disposiciones financieras. En el párrafo 15.5 se encomienda a la Conferencia de las Partes la tarea de establecer directrices y modalidades para la movilización de recursos (financieros y no financieros) de diversas fuentes. A ello se suma la obligación que se establece en el artículo 15.4 de deliberar y aprobar las disposiciones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo. Además, la Conferencia de las Partes deberá definir el funcionamiento del Fondo de Contribuciones Voluntarias que se establece en el artículo 14. En el artículo 14.3 se prevé además que la Conferencia podrá invitar a otras fuentes a aportar recursos para apoyar la implementación del Acuerdo.

La Conferencia de las Partes también desempeñará un papel fundamental en las modificaciones del Acuerdo que hayan de aprobarse en el futuro. Esas modificaciones podrán llevarse a cabo aprobando un protocolo autónomo que complemente el tratado<sup>88</sup> o aprobando una enmienda<sup>89</sup> al texto mismo del Acuerdo. La Conferencia de las Partes será quien elaborará y aprobará los protocolos que se prevean. En el procedimiento que se establece en el artículo 20 con respecto a las enmiendas se prevé que sea este órgano el que examine y apruebe las propuestas.

---

<sup>88</sup> En el contexto del derecho y la práctica de los tratados, los protocolos se suelen considerar tratados. En el Acuerdo de Escazú se aplica la misma lógica y se exige que las Partes posteriormente los firmen, ratifiquen, acepten o aprueben, o que adhieran a ellos. En términos generales, los protocolos complementan o desarrollan los tratados multilaterales. Una de las ventajas que tienen es que, aunque están vinculados al acuerdo principal, se pueden centrar con mayor detalle en un aspecto concreto. Un ejemplo de esto es el Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes de la Comisión Económica para Europa (CEPE).

<sup>89</sup> De acuerdo con el Derecho de los Tratados, un tratado se puede enmendar si los Estados Parte convienen en hacerlo. La enmienda se suele adoptar como un nuevo tratado con el fin de modificar el texto del tratado original. En el caso de los tratados multilaterales, el procedimiento de negociación, adopción, firma, ratificación, adhesión o aprobación y entrada en vigor se suele establecer en el tratado original. En el Acuerdo de Escazú, este procedimiento figura en el artículo 20.

Otro aspecto que se debe destacar es el proceso de toma de decisiones de la Conferencia de las Partes, que incluye, como norma general, todas las cuestiones relacionadas con el registro de los temas de la agenda de la reunión, el procedimiento para presentar las propuestas que se han de debatir y aprobar, y las normas que rigen la votación. Aunque este proceso de toma de decisiones se establecerá en las reglas de procedimiento que se aprobarán de conformidad con el artículo 15.4 a), en el Acuerdo se establecen algunas normas y mandatos vinculantes que la Conferencia de las Partes deberá respetar. Entre esas normas y mandatos se encuentran los siguientes: en primer lugar, la obligación de deliberar, en la primera reunión, sobre algunos temas que se indican en los artículos 15.4<sup>90</sup> y 18.1<sup>91</sup>, y de aprobarlos; en segundo lugar, la regla que se establece en el artículo 16 respecto de que cada parte dispone de un voto, y, por último, la necesidad de tomar ciertas decisiones por consenso o por una mayoría determinada.

Las reglas del Acuerdo que se relacionan con la votación revisten una importancia especial. En este sentido, para aprobar las reglas de procedimiento, las disposiciones financieras y el establecimiento de órganos subsidiarios es necesario que haya consenso (artículo 15, párrafos 4 y 5 a))<sup>92</sup>. En el examen y la aprobación de las propuestas de enmienda, se procurará alcanzar un consenso, pero si esto no fuera posible, se podrá tomar una decisión por una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión (artículo 20.3). En el Acuerdo de Escazú no se establece ninguna mayoría específica para adoptar las demás decisiones. Esa mayoría se debe establecer en el reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes que se deben aprobar en la primera reunión.

## D. Artículo 16: Derecho a voto

Cada Parte en el presente Acuerdo dispondrá de un voto.

El artículo 16 hace referencia a una norma consolidada del derecho internacional, según la cual se concede un voto a cada Parte. En esta disposición se concede a todas las Partes 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 determinados.

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 (artículo. 2.1) y que se aplica a los órganos principales de la Organización, como la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. La igualdad soberana también se incluye expresamente como uno de los principios del Acuerdo de Escazú en el artículo 3 j).

<sup>90</sup> Las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes (entre ellas, las modalidades para la participación significativa del público), y las disposiciones financieras necesarias para el funcionamiento y la implementación del Acuerdo.

<sup>91</sup> Las reglas que rigen la composición y el funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

<sup>92</sup> El consenso puede definirse como un modo de aprobar decisiones, resoluciones o recomendaciones sin votar. Una decisión se aprueba por consenso si, tras la presentación de una propuesta, los Estados no formulan ninguna objeción formal explícita o ningún Estado solicita que se vote. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Glossary of Terms for Negotiators of Multilateral Environmental Agreements*, Nairobi, 2007.

## E. Artículo 17: Secretaría

17.1 El Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe ejercerá las funciones de secretaría del presente Acuerdo.

17.2 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.

En los tratados multilaterales más recientes en que se establece un marco institucional destinado a facilitar la cooperación entre los Estados Partes se designa una Secretaría, que se encarga del funcionamiento habitual del tratado y de ofrecer apoyo a la Conferencia de las Partes y a otros órganos.

En el caso del Acuerdo de Escazú, esa función se encomienda al Secretario Ejecutivo de la CEPAL. En esta última, la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos es la que desempeña las funciones de la Secretaría.

Los datos de contacto de la Secretaría son los siguientes:

Secretaría del Acuerdo de Escazú  
 División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos  
 Comisión Económica para América Latina y el Caribe  
 Santiago, Chile  
 Correo electrónico: [secretaria.escazu@cepal.org](mailto:secretaria.escazu@cepal.org)  
 Sitio web: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

En el artículo 17 se mencionan 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:

1. Prestar servicios a las reuniones.
2. Prestar asistencia a las Partes.
3. Concretar arreglos administrativos y contractuales.
4. 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 las 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 el centro de intercambio de información 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.

## F. Artículo 18: Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento

18.1 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.

18.2. 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.

En el artículo 18 se establece el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes. Es habitual que en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente<sup>93</sup> y en los tratados sobre derechos humanos se establezcan órganos de este tipo, que suelen estar integrados por expertos independientes, para supervisar la implementación y examinar el cumplimiento de las Partes.

En el Acuerdo se establece que este Comité ha de desempeñar dos funciones: por un lado, tiene por objeto apoyar la implementación de las disposiciones del Acuerdo; por el otro, también es un órgano que examina el cumplimiento y formula recomendaciones. En la disposición se establece claramente el carácter del Comité, que es consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo. Esto significa que el Comité se centra en la cooperación y la colaboración constructiva, el diálogo y la asistencia, y que ayuda a los países a detectar deficiencias y obstáculos en la implementación, y a superarlos.

Las reglas de composición y funcionamiento del Comité serán establecidas por la Conferencia de las Partes en su primera reunión. Sin embargo, en el Acuerdo se definen de antemano dos criterios que habrán de orientar el funcionamiento del Comité:

1. La participación significativa del público.
2. La consideración de las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes.

La participación significativa del público en el funcionamiento es inherente al Acuerdo, tanto en lo que atañe al contenido como en lo que se refiere al proceso de negociación. Dado que el Acuerdo se redactó con la participación significativa del público y que en él se reconocen los derechos de este, es lógico que el público también forme parte central de los procedimientos de implementación y cumplimiento. La participación significativa del público también se reconoce en el artículo 15.4 a) con referencia a las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes.

La consideración de las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes en el examen del cumplimiento y la formulación de recomendaciones, por su parte, también constituye un criterio esencial. Esto significa que, en lo que atañe al cumplimiento, para medir y evaluar con eficacia el respeto de las obligaciones del tratado se debe tener en cuenta el contexto y la situación de cada Parte.

<sup>93</sup> En el artículo 15.2 del Acuerdo de París, por ejemplo, se establece un Comité para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento. El mismo modelo se aplica en el Convenio de Minamata, en cuyo artículo 15 se prevé un Comité de Aplicación y Cumplimiento. En la Convención de Aarhus, a su vez, se optó por un Comité de Cumplimiento que se creó en la decisión I/7 de la Reunión de las Partes, de conformidad con el artículo 15 de la Convención.

## IX. Disposiciones finales y anexo 1

En los tratados, los artículos que figuran a continuación de los artículos sustantivos e institucionales suelen denominarse disposiciones finales. A pesar de su nomenclatura y de que en su mayoría son procedimentales, no hay que subestimar su importancia. En estas disposiciones se abarca una amplia gama de cuestiones esenciales para el funcionamiento de los tratados. En ellas se suelen establecer los procedimientos mediante los cuales los Estados expresan su consentimiento en obligarse por el tratado y los requisitos para la entrada en vigor, se determina cuál será el idioma del texto auténtico y quién será el Depositario, se definen las normas que se aplican a las reservas y las enmiendas del tratado, y se establecen los medios para solucionar las controversias.

Las disposiciones finales del Acuerdo de Escazú figuran en los artículos 19 a 26: son disposiciones muy similares a las de otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y en ellas se aplican las prácticas internacionales.

Desde el punto de vista técnico, el efecto jurídico de algunas disposiciones finales también es relevante porque en ellas se establecen algunos procedimientos sin los cuales el tratado no podría entrar en vigor. Así, por su propia naturaleza y objetivo, algunas disposiciones se aplican de forma inmediata tras la adopción de un tratado, incluso antes de su entrada en vigor<sup>94</sup>. En el Acuerdo de Escazú, por ejemplo, esto fue lo que ocurrió con la apertura a la firma y el plazo para firmar, las modalidades para expresar el consentimiento en obligarse (ratificación, aceptación o aprobación, y adhesión), las normas de entrada en vigor, los textos auténticos, la designación y las funciones del Depositario, y la prohibición de formular reservas, que se aplicaron antes de la entrada en vigor. El anexo 1, que contiene la lista de países de América Latina y el Caribe que tienen derecho a ser Partes en el Acuerdo, también se aplicó de forma inmediata tras la adopción del tratado.

Otras disposiciones finales, por el contrario, están sujetas a la norma general de aplicabilidad. Ese es el caso de los artículos relacionados con la solución de controversias (artículo 19), las enmiendas (artículo 20) y la denuncia (artículo 24). Esas disposiciones solo se aplican tras la entrada en vigor del Acuerdo de Escazú.

En cualquier caso, esto ya no es pertinente, pues desde el 22 de abril de 2021 todas las disposiciones finales y el anexo 1 son plenamente aplicables debido a la entrada en vigor del tratado.

En el cuadro IX.1 se ofrece una sinopsis de las principales obligaciones contenidas en los artículos 19 a 26, así como orientaciones prácticas sobre su implementación.

---

<sup>94</sup> Véase el artículo 24.4 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Cuadro IX.1  
**Principales obligaciones contenidas en los artículos 19 a 26 del Acuerdo de Escazú  
y orientaciones para implementarlas**

<b>Artículo 19</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Si surge una controversia, esforzarse por resolverla por medio de la negociación o por cualquier otro medio aceptable.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Controversias entre dos o más Partes respecto de la interpretación o la aplicación del Acuerdo.</li> <li>- Debe haber común acuerdo entre las Partes.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	Cuando una controversia no se haya resuelto, una Parte podrá indicar que acepta uno o los dos medios siguientes: el sometimiento a la Corte Internacional de Justicia o el arbitraje.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Parte lo debe indicar por escrito al manifestar su consentimiento en obligarse.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Si se han aceptado los dos medios de solución de controversias mencionados en el párrafo 2, la controversia no podrá someterse más que a la Corte Internacional de Justicia, a menos que se acuerde otra cosa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para que opere el párrafo 3, es necesario que todas las Partes en la controversia hayan aceptado los dos medios mencionados en el párrafo 2.</li> <li>- Las Partes pueden acordar otra cosa.</li> </ul>
<b>Artículo 20</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Se podrán proponer enmiendas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cualquier Parte podrá proponer enmiendas al Acuerdo.</li> </ul>
<b>Párrafo 2</b>	La Conferencia de las Partes adoptará las enmiendas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El texto de la enmienda propuesta se comunicará a las Partes al menos seis meses antes de la reunión.</li> <li>- También se informará a los signatarios y al Depositario.</li> </ul>
<b>Párrafo 3</b>	Se procurará alcanzar un consenso.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En caso de que una enmienda sea sometida a votación, se requerirá una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes para ser adoptada.</li> </ul>
<b>Párrafo 4</b>	Las enmiendas adoptadas se comunicarán a todas las Partes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Depositario es quien debe comunicarlas.</li> <li>- Corresponde a cada una de las Partes ratificar, aceptar o aprobar las enmiendas.</li> </ul>
<b>Párrafo 5</b>	Las enmiendas que se adopten entrarán en vigor 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.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ratificación, aceptación o aprobación de una enmienda se debe notificar al Depositario.</li> <li>- Las enmiendas solo serán vinculantes para las Partes que hayan consentido en someterse a las obligaciones establecidas en ellas.</li> <li>- Para las demás Partes, entrarán en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha de depósito de su instrumento correspondiente.</li> </ul>

<b>Artículo 21</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Apertura para la firma.	- El Acuerdo estuvo abierto para la firma del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.
<b>Párrafo 2</b>	El Acuerdo estará sujeto a la ratificación de los países que lo hayan firmado y a la adhesión de los que no lo hayan hecho.	- Se limita a los países incluidos en el anexo 1. - Los instrumentos se depositarán en poder del Depositario.
<b>Artículo 22</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Entrada 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.
<b>Párrafo 2</b>	El Acuerdo entrará en vigor para las Partes después de que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.	- El nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el instrumento en cuestión.
<b>Artículo 23</b>		
<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>	
No se pueden formular reservas.	- De acuerdo con el derecho y la práctica de los tratados en asuntos ambientales.	
<b>Artículo 24</b>		
<b>Disposición</b>	<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>
<b>Párrafo 1</b>	Cualquier Parte podrá denunciar el Acuerdo.	- En cualquier momento después de la expiración de un plazo de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor. - Se debe notificar por escrito al Depositario.
<b>Párrafo 2</b>	Efectividad de la denuncia.	- Al cabo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación de la denuncia o, posteriormente, en la fecha que se indique.
<b>Artículo 25</b>		
<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>	
Se designa el Depositario.	- El Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario.	
<b>Artículo 26</b>		
<b>Obligación</b>	<b>Orientaciones para la implementación</b>	
Se establecen los textos auténticos.	- Las versiones en inglés y en español son igualmente auténticas.	

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Acuerdo de Escazú.

## A. 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.

En el artículo 19 se establecen los medios para solucionar las controversias que puedan surgir entre las Partes sobre la interpretación o la aplicación del Acuerdo de Escazú. Este procedimiento solo es aplicable entre los Estados Parte, y no entre una Parte y los miembros del público u otras partes interesadas.

Los medios que se prevén en este artículo son habituales en el derecho internacional<sup>95</sup>, y en ellos se aplican procedimientos estándar similares a los que se establecen en la mayoría de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, como el Convenio de Minamata sobre el Mercurio<sup>96</sup> o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático<sup>97</sup>. En el Acuerdo de Escazú se ofrece una amplia variedad de opciones voluntarias y un alto grado de flexibilidad a las Partes en cuanto a los medios que pueden elegir para resolver pacíficamente los posibles conflictos.

Cuando surge una controversia, se pide a las Partes que primero se esfuercen por resolverla por medio de la negociación o por cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable. En consecuencia, en el artículo se prevé expresamente un método informal, no conflictivo y no obligatorio como medio preferente de solución de controversias, al tiempo que se permite que las Partes interesadas acuerden otros medios que consideren aceptables. Esos otros medios no se enumeran en el Acuerdo, por lo que quedan a la absoluta discreción de las Partes. A modo de ejemplo, podrían consistir en procedimientos de consulta, mediación, conciliación, buenos oficios o grupos de expertos, determinación de los hechos o cualquier otro medio de solución pacífica de controversias que se mencione en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas. Por lo tanto, en esta disposición se otorga una gran flexibilidad y control a las Partes que intervienen en la controversia, ya que les permite resolverla por medios no formales o acordar un medio adecuado que sea aceptable para ambas.

<sup>95</sup> Véanse el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas y Naciones Unidas, “Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales” (A/RES/37/10), Manila, 1982.

<sup>96</sup> Véase el artículo 25.

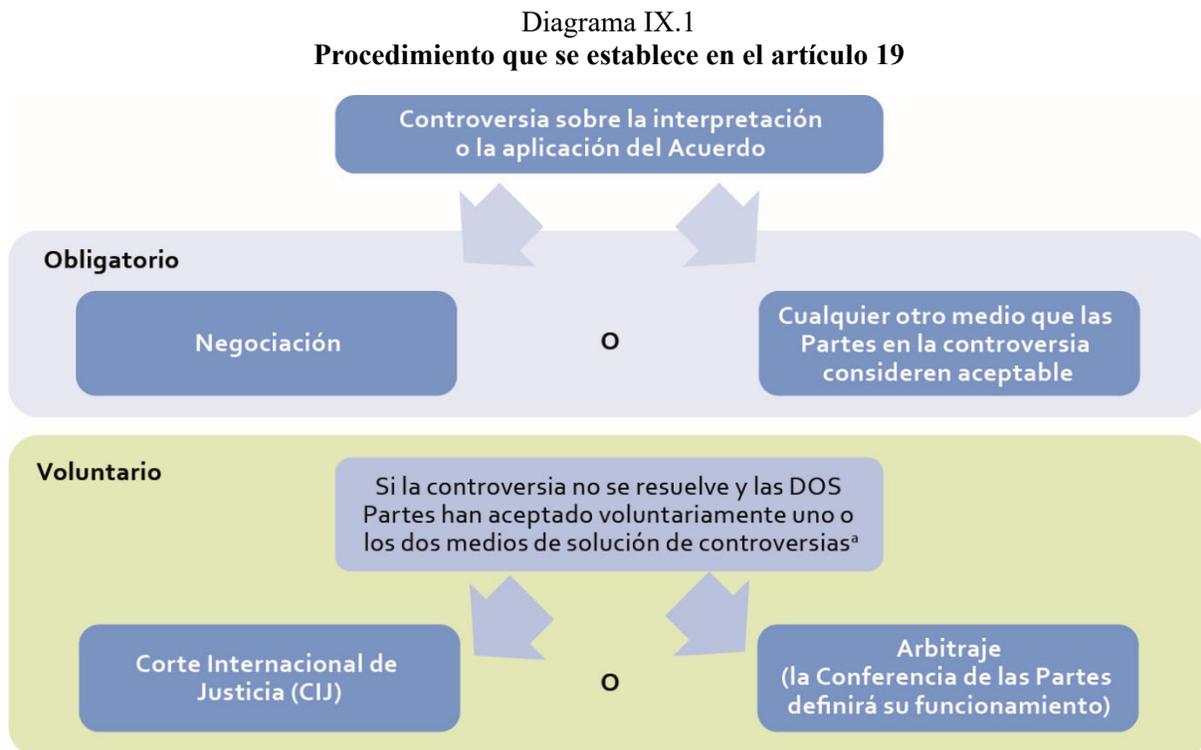
<sup>97</sup> Véase el artículo 14.

Además, en el artículo 19.2 del Acuerdo se ofrece a las Partes la alternativa de aceptar voluntariamente otros dos medios de solución de controversias: el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia o el arbitraje. Estos medios alternativos solo podrán aplicarse si la controversia no se resuelve mediante negociación u otro medio acordado según lo previsto en el artículo 19.1.

No es obligatorio recurrir a ninguno de estos medios, y en ningún caso se puede obligar a una Parte a optar por uno de ellos, salvo que haya brindado su consentimiento expreso. En consecuencia, una controversia solo podrá someterse a la Corte Internacional de Justicia o al arbitraje si cada una de las Partes ha aceptado expresamente utilizar uno de estos medios o ambos. En caso de que las dos Partes hayan aceptado los dos medios, se da preferencia a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las Partes acuerden otra cosa. También en este caso, el común acuerdo entre las Partes es la norma primordial. En el artículo se señala que una Parte puede aceptar de forma unilateral uno o los dos medios de solución de controversias mediante una indicación enviada al Depositario por escrito en el momento de la firma, ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, o en cualquier otro momento posterior.

La competencia y los procedimientos de la Corte Internacional de Justicia se rigen por la Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. En lo que respecta al arbitraje, en el Acuerdo se señala que estos procedimientos serán establecidos por la Conferencia de las Partes.

El procedimiento que se establece en el artículo 19 se resume en el diagrama IX.1.



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>a</sup> En caso de que las dos Partes hayan aceptado los dos medios se prefiere el sometimiento de la Corte Internacional de Justicia a menos que las Partes acuerden otra cosa.

## B. Artículo 20: Enmiendas

20.1 Cualquier Parte podrá proponer enmiendas al presente Acuerdo.
20.2 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.
20.3 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.
20.4 El Depositario comunicará la enmienda adoptada a todas las Partes para su ratificación, aceptación o aprobación.
20.5 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.

En el artículo 20 del Acuerdo de Escazú se establece un mecanismo específico para las enmiendas. Una enmienda es una alteración de las disposiciones del tratado, por ejemplo, una revisión, modificación, adición o eliminación.

En el procedimiento de enmienda se suele aplicar un proceso que consta de cinco fases:

1. Propuesta de enmiendas.
2. Comunicación de las enmiendas propuestas.
3. Adopción de las enmiendas.
4. Consentimiento de las Partes en someterse a las enmiendas.
5. Entrada en vigor de las enmiendas.

En los tres primeros párrafos del artículo 20 se indica quién puede proponer las enmiendas y cómo estas deben examinarse y adoptarse; en los párrafos cuarto y quinto se hace referencia a la comunicación de las enmiendas adoptadas, al consentimiento de las Partes en someterse a ellas y a su entrada en vigor.

En el artículo 20.1 se establece que cualquier Parte podrá proponer una enmienda. En el Acuerdo no se establece cuál debe ser el formato concreto de la propuesta ni ante quién hay que presentarla, pero se estipula que la Secretaría la comunicará a las Partes, a los signatarios y al Depositario, y que la Conferencia de las Partes la examinará y adoptará (artículo 20.2 y artículo 15.5 f)). La comunicación deberá realizarse al menos seis meses antes de la reunión de la Conferencia de las Partes en que se proponga la adopción de la enmienda.

En el artículo 20.3 se señala que el consenso es el medio preferido para adoptar una enmienda. No obstante, en caso de que una enmienda sea sometida a votación, se requerirá una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes para ser adoptada, ofreciendo un equilibrio entre la flexibilidad y la estabilidad del tratado. A continuación, el Depositario comunicará las enmiendas adoptadas a todas las Partes.

Al igual que ocurre con el texto original del Acuerdo de Escazú, para quedar sometidas a una nueva enmienda las Partes deberán aceptarla, ratificarla o aprobarla, y notificarlo por escrito al Depositario. La aceptación, ratificación o aprobación de la enmienda por cada Estado Parte del Acuerdo se rige por las normas del derecho internacional de los tratados<sup>98</sup>.

Para que la enmienda entre en vigor, en el Acuerdo se exige que al menos la mitad del número de Partes en el Acuerdo en el momento en que se adoptó la enmienda hayan depositado los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación. La enmienda entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que eso haya ocurrido solo para las Partes que hayan consentido en someterse a las obligaciones que se establecen en ella. 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 la Parte haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la enmienda.

Está claro que todas las Partes tienen derecho a participar en las negociaciones de una nueva enmienda y que pueden convertirse en Partes en ella. Sin embargo, aunque se da preferencia al consenso, no todas las Partes están obligadas a adoptar las enmiendas y, aunque lo hagan, se debe cumplir un paso posterior para que estas sean vinculantes para cada una de las Partes: a fin de que la enmienda entre en vigor, cada Parte debe ratificarla, aceptarla o aprobarla junto con una masa crítica de al menos la mitad de las Partes en el momento de la adopción.

Una vez que una enmienda ha entrado en vigor, se plantea la cuestión de los efectos que surte sobre las Partes. Como ya se ha analizado, en el Acuerdo de Escazú se establece con claridad que las enmiendas solo serán vinculantes para los Estados que las hayan aceptado formalmente. En consecuencia, las condiciones del Acuerdo previas a la enmienda seguirán siendo vinculantes para las Partes que no la acepten<sup>99</sup>.

### C. Artículo 21: Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión

21.1 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.

21.2 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.

En el artículo 21 se establece el proceso para que un Estado participe en el Acuerdo de Escazú y de ese modo asuma los derechos y obligaciones que se consagran en el tratado. Se aplica el modelo tradicional de los tratados multilaterales y se distingue entre dos tipos de actos diferentes: la firma, por un lado, y la ratificación, aceptación, aprobación y adhesión, por el otro. La firma es el instrumento por medio del cual

<sup>98</sup> Véanse los artículos 7, 11, 14 y 15 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>99</sup> Véase la parte IV de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

se autentica el tratado. La ratificación, la aceptación, la aprobación y la adhesión son los medios que se emplean para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por el tratado. La distinción entre estas categorías de actos se expresa en los párrafos 1 y 2 del artículo 21.

### **1. Firma**

La firma no es una expresión válida del consentimiento de un Estado en ser Parte en el Acuerdo de Escazú, sino un instrumento por medio del cual se autentica el tratado, como se establece en el artículo 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. Al firmar el Acuerdo de Escazú, los Estados indican que el texto del Acuerdo ha sido establecido como auténtico y definitivo. Sin embargo, mediante la firma, los Estados incluidos en el anexo 1 del Acuerdo expresan su interés en el tratado. Los países signatarios tienen derecho a ser Parte en el tratado que han firmado, y se espera que inicien procedimientos internos para ratificar, aceptar o aprobar el Acuerdo.

Dado que por medio de la firma no se expresa el consentimiento en obligarse por el tratado, el que un país se convierta en signatario no significa que el Acuerdo de Escazú ya sea legalmente vinculante para él. Sin embargo, la firma surte ciertos efectos legales para los Estados. De acuerdo con el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, un país signatario tiene la obligación de abstenerse de realizar actos que puedan frustrar el objeto y el fin del tratado. El objeto y el fin del Acuerdo de Escazú se recogen, entre otros, en el artículo 1 y en el preámbulo.

En el Acuerdo de Escazú se establece un ámbito de aplicación regional, así como un lugar para la firma, una fecha de apertura a la firma y un período durante el cual se puede firmar. De conformidad con el artículo 21.1, el Acuerdo estuvo abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el anexo 1 del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020. En el momento en que finalizó el plazo para la firma, 24 países habían firmado el Acuerdo.

### **2. Ratificación, aceptación y aprobación**

Para llegar a ser formalmente Parte en el Acuerdo, los Estados deben expresar mediante un acto concreto su consentimiento en obligarse por el tratado, y deben aceptar asumir los derechos y obligaciones legales que este contiene. En el caso de los países que habían firmado el Acuerdo de Escazú antes del 26 de septiembre de 2020, el consentimiento en obligarse se expresa mediante la ratificación, la aceptación y la aprobación. A diferencia de la firma, que solo se podía estampar durante un período determinado, no hay límite de tiempo para ratificar, aceptar o aprobar el Acuerdo.

Cuando un Estado desea ratificar, aceptar o aprobar un tratado, debe expedir un instrumento de ratificación, aceptación o aprobación firmado por el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno, el Ministro de Relaciones Exteriores o cualquier otra persona que haya sido investida de plenos poderes para hacerlo. El instrumento debe ser comunicado al Secretario General de las Naciones Unidas en su calidad de Depositario. Se aconseja a los Estados que entreguen estos instrumentos directamente a la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de las Naciones Unidas para que la acción se tramite con rapidez. Aunque el instrumento debe ser firmado por las autoridades competentes mencionadas anteriormente, la persona que entregue el instrumento de ratificación no tiene por qué estar investida de plenos poderes.

En el recuadro IX.1 se brinda información práctica sobre los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación.

## Recuadro IX.1

**Forma del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación**

El instrumento de ratificación, aceptación o aprobación debe ser firmado por una de tres autoridades competentes (Jefe del Estado, Jefe del Gobierno o Ministro de Relaciones Exteriores).

No hay una forma establecida para el instrumento, pero este deberá incluir lo siguiente:

- Título, fecha y lugar de celebración del tratado (por ejemplo, Escazú, Costa Rica, 4 de marzo de 2018).
- Nombre completo y título de la persona que firme el instrumento, es decir, el Jefe del Estado, el Jefe del Gobierno o el Ministro de Relaciones Exteriores, o cualquier otra persona que ejerza una de esas funciones con carácter interino, o esté investida de plenos poderes, expedidos para tal fin por una de las autoridades competentes anteriormente mencionadas.
- Una expresión sin ambigüedades de la intención del Gobierno, en nombre del Estado, de considerarse obligado por el tratado y comprometerse fielmente a observar y aplicar su disposiciones.
- La fecha y el lugar en que se expidió el instrumento.
- La firma del Jefe del Estado, del Jefe del Gobierno o del Ministro de Relaciones Exteriores (el sello oficial solamente no es adecuado) o de cualquier otra persona que ejerza esas funciones con carácter interino o esté investida de plenos poderes, expedidos para tal fin por una de las autoridades competentes anteriormente mencionadas.

**Fuente:** Naciones Unidas, *Manual de Tratados*, Nueva York, 2006.

Al establecer que la firma está sujeta a la ratificación, aceptación o aprobación, en el Acuerdo de Escazú se aplican las prácticas internacionales habituales. En este proceso que consta de dos fases se brinda a los Estados el tiempo suficiente para solicitar la aprobación del tratado en el ámbito nacional y promulgar las leyes necesarias para implementarlo internamente antes de contraer obligaciones jurídicas a escala internacional, en caso de que la legislación nacional así lo exija.

La ratificación, aceptación o aprobación en el ámbito internacional no debe confundirse con los procedimientos internos que se puedan tener que llevar a cabo en un Estado en el marco de su legislación nacional. Esos procesos internos también pueden denominarse “ratificación” o “aprobación”, y suelen encomendarse a órganos legislativos o ejecutivos y, según el país, pueden requerir la participación del Poder Judicial. Aunque se hayan llevado a cabo todos los procesos internos de ratificación, aceptación o aprobación, para que estos surtan efecto a nivel internacional, el Estado debe depositar el instrumento correspondiente en poder del Secretario General de las Naciones Unidas en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

La aceptación o aprobación de un tratado tras la firma tiene el mismo efecto jurídico que la ratificación, y se aplican las mismas normas.

### 3. Adhesión

Una vez finalizado el plazo para la firma (26 de septiembre de 2020), los Estados que no hayan firmado el Acuerdo podrán convertirse en Parte expresando su consentimiento en obligarse mediante un instrumento de adhesión. La adhesión tiene el mismo efecto jurídico que la ratificación, la aceptación o la aprobación; no obstante, a diferencia de estas últimas, que deben ir precedidas de la firma para establecer obligaciones jurídicas vinculantes con arreglo al derecho internacional, en la adhesión solo se necesita un paso, a saber, que se deposite un instrumento de adhesión.

El Secretario General, como Depositario, trata los instrumentos de ratificación que no han sido precedidos por la firma como instrumentos de adhesión, y los Estados interesados son notificados en consecuencia.

Los instrumentos de adhesión deben cumplir los mismos requisitos que los de ratificación, aceptación o aprobación (véase el recuadro IX.1). Al igual que estos últimos, los instrumentos de adhesión solo surten efecto cuando se han depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

## D. Artículo 22: Entrada en vigor

22.1 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.

22.2 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.

Para que un tratado sea vinculante conforme al derecho internacional, deben cumplirse las condiciones necesarias para su entrada en vigor. En los tratados se suelen establecer ciertas condiciones para ello, como una fecha concreta o un número de Estados que hayan depositado instrumentos de ratificación, aprobación, aceptación o adhesión.

Para que el Acuerdo de Escazú entrara en vigor era necesario que 11 países consintieran en obligarse por él, umbral que se alcanzó el 22 de enero de 2021. Por consiguiente, respecto de los países que se habían convertido en Parte, el tratado entró en vigor el 22 de abril de 2021, Día Internacional de la Madre Tierra, es decir, el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que se depositó el undécimo instrumento. En cuanto a los demás países que se conviertan en Partes con posterioridad, el Acuerdo será vinculante para cada uno de ellos el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que hayan depositado su instrumento respectivo.

Aunque la entrada en vigor general del Acuerdo fue el 22 de abril de 2021, este solo surtirá efectos jurídicos para una Parte a partir del momento en que entre en vigor para ella. Es decir, el Acuerdo de Escazú ha estado en vigor desde el 22 de abril de 2021 para los Estados que lo ratificaron el 22 de enero de 2021 o antes de esa fecha. Sin embargo, no entra en vigor para ningún otro Estado hasta que este lo haya ratificado, aceptado o aprobado, o se haya adherido a él, y haya depositado su instrumento en poder del Secretario General.

El Acuerdo no es retroactivo<sup>100</sup>, lo que significa que sus disposiciones no obligan a una Parte con respecto a un hecho o acto que haya tenido lugar o a una situación que haya dejado de existir antes de la fecha de entrada en vigor del tratado<sup>101</sup>.

Los 11 instrumentos que se necesitaban representaban un tercio (o el 33%) del universo total de Partes posibles en el momento de la adopción (33 países). Aunque el umbral que se exigía en el Acuerdo de Escazú era proporcionalmente superior al que se exigía en otros acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente<sup>102</sup>, esto garantizó que se alcanzara una masa crítica y representativa considerable de países de la región antes de que el tratado entrara en vigor.

<sup>100</sup> Artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>101</sup> No obstante, el tratado puede aplicarse a una situación, hecho o acto anterior que continúe después de la entrada en vigor.

<sup>102</sup> Por ejemplo, en el Convenio de Minamata, el Convenio de Estocolmo, el Convenio de Rotterdam, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o la Convención de Lucha contra la Desertificación se exigían 50 países de un universo de 193 (es decir, el 26% de las Partes posibles), mientras que en el Convenio sobre la Diversidad Biológica se exigían 30 Partes, y en el Convenio de Basilea y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se exigían 20, lo que representaba alrededor del 15% y el 10% de las Partes posibles, respectivamente.

## E. Artículo 23: Reservas

No se podrán formular reservas al presente Acuerdo.

En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados se define una reserva como una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado. En los tratados se pueden permitir las reservas, se pueden prever algunas reservas determinadas o se pueden prohibir las reservas por completo. Incluso cuando estén permitidas expresamente en un tratado, las reservas no pueden ser incompatibles con el objeto y el fin de este<sup>103</sup>.

La prohibición total de las reservas ha sido la práctica habitual en el derecho internacional del medio ambiente durante los últimos 30 años. Las reservas no están permitidas en ninguno de los principales acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente que se han adoptado desde 1985, como los tres convenios de Río, los convenios sobre los productos químicos o el Acuerdo de París, por citar algunos. Véase el recuadro IX.2 para obtener más ejemplos. Esta prohibición tiene por objeto proteger la integridad del tratado, y apoyar su aplicación y eficacia.

### Recuadro IX.2

#### **Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en que se prohíben de forma expresa todas las reservas**

- Acuerdo de París, 2015 (artículo 27)
- Convenio de Minamata sobre el Mercurio, 2013 (artículo 32)
- 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, 2010 (artículo 34)
- Protocolo de Nagoya-Kuala Lumpur sobre Responsabilidad y Compensación Suplementario al Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, 2010 (artículo 19)
- Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, 2001 (artículo 30)
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 2001 (artículo 27)
- Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, 2000 (artículo 38)
- Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional, 1998 (artículo 27)
- Protocolo de Kioto, 1997 (artículo 26)
- Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, 1994 (artículo 37)
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, 1992 (artículo 37)
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 1992 (artículo 24)
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, 1989 (artículo 26)
- Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, 1987 (artículo 18)
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, 1985 (artículo 18)

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

De conformidad con esta práctica, en el artículo 23 no se permite formular ninguna reserva al Acuerdo de Escazú. Por consiguiente, cuando los Estados se incorporan al tratado, aceptan el texto en su totalidad. Además de ser coherente con la práctica antemencionada del Derecho Internacional del Medio Ambiente,

<sup>103</sup> Véase la sección 2 de la parte II de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

esta prohibición expresa se basa en el hecho de que, durante las negociaciones, todas las disposiciones se negociaron por consenso, de forma abierta, transparente y participativa, lo que dio como resultado un texto elaborado con cuidado y finamente equilibrado en que se tuvieron en cuenta todos los intereses e inquietudes expresados, texto que todos los países negociadores consideraron aceptables como un cuerpo único. En el texto también se refleja una serie de compromisos entrelazados y se da cabida a las diferentes realidades y contextos de cada país en el marco de unos objetivos y normas que son aceptables para todos.

Cuando las reservas están totalmente prohibidas, como en el caso del Acuerdo de Escazú, determinar si una declaración unilateral hecha por un Estado al expresar su consentimiento en obligarse constituye o no una reserva puede convertirse en una cuestión compleja e incluso dar lugar a que otros Estados presenten objeciones que lleguen a constituir una controversia. Cuando en un tratado se prohíben las reservas, la práctica del Secretario General de las Naciones Unidas, en su calidad de depositario, es formular una evaluación jurídica preliminar con respecto a si una declaración dada constituye una reserva. Si la declaración no afecta a las obligaciones jurídicas del Estado, el Secretario General distribuye la declaración. Si la declaración prima facie y sin ambigüedades excluye o modifica los efectos jurídicos de las disposiciones del tratado, el Secretario General señalará la cuestión a la atención del Estado de que se trate y podrá también solicitar aclaraciones sobre la naturaleza real de la declaración. Si se aclara formalmente que la declaración no constituye una reserva, el instrumento se depositará y se notificará a todos los Estados interesados, pero la declaración no podrá ser utilizada como reserva posteriormente<sup>104</sup>.

## F. Artículo 24: Denuncia

24.1. 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.

24.2. 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.

En el Acuerdo de Escazú no se establece ningún período de duración específico. Por consiguiente, el régimen jurídico que se deriva de él se considera indefinido. Sin embargo, en el artículo 24 se dispone que las Partes pueden denunciar el Acuerdo. Esta disposición es habitual en el derecho de los tratados y permite a las Partes poner fin de forma unilateral a las obligaciones jurídicas que tienen en el marco del tratado, siempre que se cumplan determinados requisitos y condiciones. La denuncia de una Parte determinada es independiente de la existencia del tratado, que continúa surtiendo efectos para las demás Partes que sigan obligadas por él.

Según esta disposición, las Partes que deseen denunciar el Acuerdo de Escazú solo podrán hacerlo después de la expiración de un plazo de tres años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo respecto de la Parte en cuestión. Se deberá notificar por escrito al Depositario, y la denuncia solo 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.

<sup>104</sup> Véase Naciones Unidas, *Cláusulas Finales de Tratados Multilaterales: Manual*, Nueva York, 2003.

## G. Artículo 25: Depositario

El Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario del presente Acuerdo.

Al Depositario de un tratado se le confía la custodia de este. Además, el Depositario desempeña funciones importantes, como la de garantizar que todas las acciones correspondientes relacionadas con el tratado se ejecuten como es debido<sup>105</sup>. Esto supone custodiar el texto original del tratado, extender copias certificadas, recibir las firmas y los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, e informar de los actos, notificaciones y comunicaciones relacionados con el tratado. El Depositario desempeña funciones de carácter internacional y tiene la obligación de actuar con imparcialidad en el desempeño de ellas.

Al igual que en muchos otros tratados, en el artículo 25 del Acuerdo de Escazú se designa como Depositario al Secretario General de las Naciones Unidas. En otros artículos del Acuerdo también se asignan funciones importantes al Depositario, como las siguientes:

1. Recepción de declaraciones relativas a la solución de controversias (artículo 19).
2. Comunicación de las enmiendas propuestas y adoptadas, y recepción de las notificaciones relativas a la ratificación, la aceptación o la aprobación de las enmiendas (artículo 20).
3. Recepción de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación y adhesión (artículo 21).
4. Recepción de las notificaciones de denuncia (artículo 24).
5. Custodia de los textos auténticos del Acuerdo (artículo 26).

Las funciones del Secretario General de las Naciones Unidas como Depositario son desempeñadas por la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos con sede en Nueva York. Los datos de contacto de la Sección de Tratados son los siguientes:

Sección de Tratados  
 Oficina de Asuntos Jurídicos  
 Naciones Unidas  
 Nueva York, NY 10017  
 Estados Unidos de América  
 Teléfono: +1 212 963 5047  
 Correo electrónico: [treatysection@un.org](mailto:treatysection@un.org)  
 Sitio web: <http://treaties.un.org>

## H. 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.

El proceso por el que se establece cuál es el texto final o definitivo de un tratado se conoce formalmente como “autenticación”. Como ocurre con la mayoría de los tratados multilaterales, el Acuerdo de Escazú se celebró en más de un idioma. En el artículo 26 se indica que los idiomas de los textos auténticos son solo el español y el inglés. Ambos son igualmente auténticos, es decir, el texto hace igualmente fe en cada idioma y se presume que los términos en ambos idiomas tienen igual sentido y valor<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Véanse los artículos 76 a 80 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

<sup>106</sup> Véase el artículo 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Aunque las copias certificadas auténticas del Acuerdo de Escazú solo están en español e inglés, la Secretaría ha facilitado traducciones no auténticas en otros idiomas en un esfuerzo por promover la divulgación y la participación. Esas traducciones solo se proporcionan con fines informativos y no tienen por objeto sustituir a los textos auténticos. Actualmente existen versiones no auténticas del Acuerdo de Escazú en francés, portugués y quechua<sup>107</sup>.

## I. 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)

---

<sup>107</sup> Las traducciones no oficiales del Acuerdo de Escazú están disponibles en [en línea] <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

El Acuerdo tiene un anexo, que contiene una enumeración de los 33 países de América Latina y el Caribe existentes en el momento de la adopción, a los que el Acuerdo está abierto de conformidad con el artículo 21. En consecuencia, según el artículo, cualquiera de estos 33 países puede firmar, ratificar, aceptar o aprobar el tratado, o adherirse a él.

Con esta enumeración se pretende enfatizar el alcance regional del Acuerdo, alcance que ya se estableció en el objetivo (artículo 1), y definir claramente el significado de “América Latina y el Caribe” para delimitar la posible integración y composición del tratado<sup>108</sup>.

El anexo es parte integrante del Acuerdo y es vinculante.

---

<sup>108</sup> El término “América Latina y el Caribe” también se encuentra en el artículo 11.2 del Acuerdo de Escazú.