



COLOMBIA Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ

NATALIA GÓMEZ PEÑA

Democracia ambiental en el derecho Internacional.
Una presentación sobre el Acuerdo Regional de
América Latina y el Caribe que regula el acceso
a la información, participación y justicia en
asuntos ambientales.

COLOMBIA Y EL *ACUERDO DE ESCAZÚ*

Democracia ambiental en el derecho Internacional.
Una presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina
y el Caribe que regula el acceso a la información, participación
y justicia en asuntos ambientales.

Natalia Gómez Peña

COLOMBIA Y EL *ACUERDO DE ESCAZÚ*

Democracia ambiental en el derecho Internacional.
Una presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina
y el Caribe que regula el acceso a la información, participación
y justicia en asuntos ambientales.



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

Colombia y el Acuerdo de Escazú.

Democracia ambiental en el derecho Internacional. Una presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina y el Caribe que regula el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.

Autora:

Natalia Gómez Peña
Asociación Ambiente y Sociedad

Diagramación:

Chinchorro

Corrección de estilo:

Luisa María Navas Camacho

Fotografías:

Alicia Gómez, Vanessa Torres, David Cruz,
María Cristina Galindo y Andrea Prieto

Ilustración portada:

Angie Vanessa Cárdenas Roa
Título: Árbol Intag
Año: 2015
Técnica: Ilustración digital

Bogotá, septiembre de 2018
Impreso en Colombia - Printed in Colombia

ISBN: 978-958-59915-6-9

Cítese como:

Gómez, Natalia (2018). *Colombia y el Acuerdo de Escazú. Democracia ambiental en el derecho Internacional. Una presentación sobre el Acuerdo Regional de América Latina y el Caribe que regula el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales*. Bogotá, Colombia: Asociación Ambiente y Sociedad. 94p.

Natalia Gómez Peña

Abogada, LL.M. en Estudios Legales Internacionales de American University, Collage of Law, Washington. Asociada de Asociación Ambiente y Sociedad. Representante del público en el proceso de negociación del Acuerdo Regional sobre Democracia Ambiental

Contenido

Siglas	9
Introducción	11
PRIMERA SECCIÓN: ELEMENTOS INICIALES PARA COMPRENDER EL ACUERDO DE ESCAZÚ	15
1. Negociación del <i>Acuerdo de Escazú</i> : modalidades inéditas para la participación del público	17
2. Democracia ambiental en el derecho internacional: antecedentes del <i>Acuerdo de Escazú</i>	21
3. Democracia ambiental: tres pilares	25
3.1 Derecho de acceso a la información ambiental	25
3.2. Derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente	27
3.3. Derecho de acceder a la justicia en asuntos ambientales	29
SEGUNDA SECCIÓN: CARACTERÍSTICAS Y ESTRUCTURA DEL ACUERDO DE ESCAZÚ	33
4. <i>Acuerdo de Escazú</i> : una larga batalla por la democracia ambiental	35
5. Características del <i>Acuerdo de Escazú</i>	37
5.1. Derechos y objetivo	37
5.2. Gobernanza y fortalecimiento de la democracia	37
5.3. Protección a defensores ambientales: nuevo pilar de la democracia ambiental	38
5.4. Fortalecimiento de la relación entre medio ambiente y derechos humanos	38
5.5. Estándares del derecho internacional	39
5.6. Estándar común de regulación de democracia ambiental	39
5.7. En algunos temas, no se logró un estándar regional	39
5.8. Obligaciones suaves	40
5.9. Obligaciones de los Estados frente a personas y poblaciones vulnerables	40
5.10 Marco institucional para su implementación	41

5.11. Aplazamiento de discusión fundamental sobre el funcionamiento del mecanismo de cumplimiento	41
6. Estructura del Acuerdo de Escazú	43
6.1. Primera parte: artículos 1 al 4	43
6.1.1. Objetivo general	43
6.1.2. Definiciones	44
6.1.3. Principios: herramientas para la interpretación del Acuerdo	45
6.1.4 Obligaciones generales: primeros compromisos de las partes	45
6.2. Segunda parte: regulación de los tres pilares de la democracia ambiental	46
6.2.1. Régimen de acceso a la información ambiental en el Acuerdo de Escazú: artículos 5 y 6	46
<i>Accesibilidad de la información ambiental</i>	
<i>Denegación del acceso a la información ambiental</i>	
<i>Condiciones aplicables a la entrega de información ambiental</i>	
<i>Mecanismos de revisión independientes</i>	
<i>Generación y divulgación de información ambiental.</i>	
6.2.2. ¿Qué significa para Colombia el régimen de acceso a la información del Acuerdo de Escazú?	57
<i>Definición clara sobre información ambiental</i>	
<i>Deber de informar al solicitante sobre el procedimiento y requisitos para impugnar una decisión de no entrega de información</i>	
<i>Obligación de entregar la información en el formato requerido por el solicitante, cuando sea posible</i>	
<i>Posibilidad de un “amparo de pobreza” aplicable a la entrega de la información ambiental cuando el peticionario se encuentre en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales</i>	
<i>Marco normativo de transparencia activa para el Estado, en materia de información ambiental</i>	
<i>Obligación de establecer un registro de emisiones y de transferencia de contaminantes</i>	
<i>Obligación de adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental en manos de los agentes privados</i>	
6.2.3 Régimen de acceso a la participación ambiental en el Acuerdo de Escazú: artículo 7	62

6.2.4 ¿Qué significa para Colombia el régimen de acceso a la participación ambiental del Acuerdo de Escazú? —————	62
<i>La participación como un derecho</i>	
<i>Obligación de contar con mecanismos para hacer efectiva la participación</i>	
<i>Participación temprana y efectiva</i>	
<i>Obligación de garantizar la participación informada del público</i>	
<i>Obligación de difundir los resultados de los procesos de participación</i>	
<i>Participación ambiental adecuada a las características del público y eliminación de barreras a la participación.</i>	
<i>Obligación de promover espacios de participación</i>	
6.2.5. Régimen de acceso a la justicia en asuntos ambientales: artículo 8 —————	70
<i>Obligación de garantizar el acceso a la justicia ambiental</i>	
<i>Elementos necesarios para garantizar el derecho a la justicia ambiental</i>	
<i>Eliminación de barreras al acceso a la justicia ambiental</i>	
6.2.6. ¿Qué significa para Colombia el régimen de acceso a la justicia en asuntos ambientales del Acuerdo de Escazú?—	74
<i>Fortalecimiento de los elementos que componen el acceso a la justicia en asuntos ambientales</i>	
<i>Efectivizar el acceso a la justicia ambiental</i>	
6.2.7. El Acuerdo crea nuevo pilar de la democracia ambiental: la protección a defensores de derechos humanos ambientales (artículo 9) —————	75
<i>Obligación de garantizar un entorno seguro para los defensores ambientales</i>	
<i>Obligación de proteger los derechos de los defensores ambientales</i>	
<i>Obligación para prevenir, investigar y sancionar ataques contra defensores ambientales</i>	
6.3. Tercera parte: marco institucional del Acuerdo —————	79
6.3.1. Marco de fortalecimiento de capacidades y cooperación: artículos 10 y 11 —————	79
6.3.2. Órganos y funcionamiento del Acuerdo. Artículos 12, 14.1, 15 —————	81
6.3.3. Centro de intercambio de información —————	81
6.3.4. Fondo de Contribuciones Voluntarias —————	81
6.3.5. La Conferencia de las Partes —————	81
6.3.6. Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento —————	82

6.4. Cuarta parte: artículos finales del Acuerdo	83
6.4.1. Reglas de funcionamiento	83
6.4.2. Firma, ratificación y entrada en vigor. Artículos 21 y 22	84
Conclusiones	87
Referencias bibliográficas	89

Siglas

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Cepal: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CEPE: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

COP: Conferencia de las Partes

Corte IDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos

Hidroituango: Hidroeléctrica Ituango o Proyecto Hidroeléctrico Ituango

LMIA: Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de los Estados Americanos

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PGAR: Plan de Gestión Ambiental Regional

Pnuma: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

POMCA: Plan o Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas

POT: Plan o Planes de Ordenamiento Territorial

PRTRs: Pollutant Release and Transfer Registers (en español, Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes)

Resnatur: Asociación Red Colombiana de Reservas Naturales de la Sociedad Civil

RETC: Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (en inglés, Pollutant Release and Transfer Registers, PRTRs)

SIAC: Sistema de Información Ambiental de Colombia



Introducción

La guía que ahora tiene en sus manos se inscribe en el siguiente contexto.

Hugo Albeiro George Pérez y Luis Alberto Torres Montoya, del Movimiento Ríos Vivos y opositores al Proyecto Hidroeléctrico Ituango (Hidroituango), y Yolanda Maturana, líder ambientalista de Risaralda, son tres de los defensores ambientales asesinados en Colombia en lo que va de 2018. Sus asesinatos son una muestra del duro panorama al que se enfrentan las y los defensores ambientales en Colombia y, en general, en toda Latinoamérica.

América Latina ocupa desde hace varios años el primer lugar en las estadísticas de homicidios de personas como ellas. En Brasil, en 2017, se cometió la mayor cantidad de asesinatos, 49, y Colombia le sigue de cerca, con 37 asesinatos reportados (Global Witness, 2017). Las cifras son cada vez más desalentadoras en el contexto de una región que posee una gran riqueza de bienes naturales y que al mismo tiempo es objeto de megaproyectos de inversión cuyos impactos recaen generalmente en las comunidades más vulnerables (indígenas, afrodescendientes y población campesina). Y a eso se suma la falta de acceso a la información y la notoria imposibilidad

de participación de la gente afectada, igual que la continua impunidad de la que gozan los criminales.

La violencia surge, entonces, como consecuencia de un sistema que no garantiza los derechos y que afecta la democracia. La violencia llega muchas veces después de que las comunidades han carecido de acceso a la información, de que se les excluye en la toma de decisiones y de que enfrentan barreras para acceder a la justicia en asuntos ambientales. De manera que se requiere que los Estados de la región asuman compromisos efectivos para su protección, porque es notable la agresiva realidad que viven los defensores ambientales en Colombia y, en general en toda América Latina, y son contundentes las falencias en materia de implementación de los derechos que conforman la democracia ambiental: al acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales.

El 4 de marzo de 2018, veinticuatro Estados de América Latina y el Caribe, incluido el de Colombia, adoptaron el *Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales para América latina y el Caribe* (Cepal, 2018). Se le llamó *Acuerdo de Escazú* pues se adoptó en la provincia costarricense de este nombre.

El *Acuerdo de Escazú* es el primer tratado sobre medio ambiente y derechos humanos de la región y el primer instrumento vinculante en el mundo en el que se reconoce el rol de las personas defensoras del ambiente. En él se incluyen también obligaciones para su protección.

El tratado del que hablamos se cimienta en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 (Varios Estados, 1992 a y b). Este principio establece que los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales son esenciales para tener una buena política ambiental. Los Estados participantes en la negociación reconocieron que todavía, a pesar de que el Principio 10 se refleja en muchas de sus legislaciones en materia de implementación de los derechos, hay muchas falencias que causan conflictos, incluso, violencia. Por esta razón, se comprometieron en un tratado regional a garantizar la efectividad en la implementación de los derechos que componen la democracia ambiental.

Cuando las personas están informadas y pueden influir en la toma de decisiones, es más probable que lo decidido garantice su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano. Además, contar con un entorno saludable es una condición esencial para el ejercicio de los derechos humanos y para el respeto de la dignidad huma-

na (véase Stec, 2015, 9, 10 y 11). Los desafíos ambientales actuales de nuestro mundo demandan una implementación efectiva de los derechos de acceso en cuestiones ambientales para garantizar los derechos humanos y un futuro sustentable para nuestro planeta

Los derechos de acceso se constituyen en una herramienta para la prevención y la solución de conflictos socioambientales. Cuando las personas pueden ejercer su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que afectan su entorno, esas decisiones tienen más legitimidad y se pueden implementar mejor (véase Stec, 2015, 9, 10 y 11). Por lo tanto, una efectiva implementación de los derechos de acceso puede contribuir a prevenir conflictos socioambientales relacionados, entre otros aspectos, con la gestión y explotación de recursos naturales, y con proyectos de desarrollo.

En Colombia, país que lucha por terminar un conflicto armado de más de cincuenta años, una implementación efectiva de los derechos de acceso mediante una democracia ambiental fortalecida puede contribuir a construir y consolidar la paz. La democracia ambiental puede también aportar en la construcción de un país más equitativo donde quienes defienden el ambiente puedan ejercer su labor con todas las garantías.

El objetivo de esta guía es presentar a la ciudadanía de manera concisa el *Acuerdo de Escazú* y sus implicaciones para Colombia. Para ello, parte de abordar la pregunta: ¿qué es y cuáles son los derechos que componen la democracia ambiental? Luego, describe la negociación del Acuerdo, específicamente, el rol de la participación del público. En seguida analiza sus características y enfatiza en lo que se ganó y lo que se perdió, y señala los estándares que contiene y su significado para Colombia.

La guía cierra con algunas conclusiones.



PRIMERA SECCIÓN



| Elementos iniciales
para comprender el
Acuerdo de Escazú



1.

Negociación del Acuerdo de Escazú: modalidades inéditas de participación del público

En junio de 2012, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20, la comunidad internacional se reunió para abordar algunos de los desafíos ambientales actuales de nuestro mundo en términos de la implementación del desarrollo sostenible. En esa oportunidad, diez países de América Latina y el Caribe firmaron la *Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo* (Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012)^[1].

En la Declaración, los Estados firmantes reconocieron lo esenciales que son los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales para promover el desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente saludable para todas las personas (Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012, 3). En consecuencia, se comprometieron a explorar la viabilidad de un instrumento regional que garantizara la plena implementación de los derechos de acceso (Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012, 7).

Luego de dos años de trabajo preliminar (véase Orellana, 2014), en noviembre de 2014, los países

[1] Los signatarios iniciales de la *Declaración* fueron: Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay (véase Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012). Actualmente, la negociación del Principio 10 en Latinoamérica y el Caribe tiene 25 países signatarios. En abril de 2017, se adhirió Dominica.

iniciaron la negociación de un acuerdo regional. Para esto, se adoptó la Decisión de Santiago (Cepal, 2014), documento con el que los signatarios crearon un Comité de Negociación. La Secretaría Técnica de este comité la asumió la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal, 2014, artículo 3). También, constituyeron una Mesa Directiva para coordinar las reuniones, integrada por Chile y Costa Rica, en calidad de copresidentes, y por Argentina, México, Perú, San Vicente y Las Granadinas y Trinidad y Tobago, como miembros (Cepal, 2014, artículo 3).

El Comité de Negociación inició sus labores en mayo de 2015 y adelantó, en total, nueve reuniones hasta el 4 de marzo de 2018, fecha en la que, por unanimidad, los 24 Estados asistentes de la región adoptaron el *Acuerdo de Escazú*, que marca varios hitos en Latinoamérica. Pero, el recorrido no termina ahí. En septiembre de 2018, se abrirá oficialmente el tratado para la firma y ratificación y será entonces cuando los Estados demuestren su verdadero compromiso con la democracia ambiental: el acuerdo sólo podrá empezar a implementarse si 11 Estados lo firman y lo ratifican.

En términos de procedimiento, las negociaciones del *Acuerdo de Escazú* establecieron estándares importantes de participación de la

sociedad civil, valiosos para replicar en futuras negociaciones internacionales. Desde la *Declaración* de 2012, los países se comprometieron a iniciar un proceso en el que hubiera una participación activa de la sociedad civil (Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012, 5). En 2013, los países adoptaron las modalidades de participación del público, en cuya construcción participaron representantes del público, y en 2016, las reforzaron (Cepal, 2016). Las modalidades siguen el ejemplo de la Convención de Aarhus (Varios países, 1998), el convenio europeo sobre democracia ambiental, y permiten que la ciudadanía de los países tenga una participación directa en la mesa de negociación con los gobiernos.

A pedido de los países, la CEPAL creó un *mecanismo público regional* para promover la participación del público. Se trata de un sitio Web en el que todas las personas se pueden inscribir para recibir la información del proceso y participar en las negociaciones. Poco a poco, el mecanismo se ha difundido por la región y las organizaciones de la sociedad civil que participan han alentado a más gente a sumarse.

Cuando se conformó el Comité de Negociación, los gobiernos invitaron al público a designar dos representantes oficiales para mantener un diálogo con los copresidentes (Cepal, 2014, artículo 6). Esta invitación condujo a

un procedimiento de elección mediante el mecanismo público regional: se eligieron dos representantes como principales y cuatro como alternos. El resultado, un grupo de representantes del público de seis países distintos (Jamaica, Chile, Colombia, México, Argentina y Santa Lucía), en el que la mayoría somos mujeres (4 de 6) y en el que hay una mezcla de años de experiencias, habilidades, profesiones y conocimientos variados que ha enriquecido el diálogo y presentado una perspectiva más amplia del público en la región.

En las modalidades de participación acordadas por el Comité de Negociación, se estableció, en primer lugar, que los representantes de la sociedad civil pueden presentar propuestas de texto al plenario. En segundo lugar, que cuando esas propuestas cuentan con el apoyo de al menos un gobierno, se incorporan al texto de negociación (Cepal, 2016). En este caso, en lugar de solo abogar en la sombra, los representantes de la sociedad pueden dirigirse al plenario completo. Este hecho, único en su tipo, les permitió ejercer una participación directa en la negociación.

La práctica del Comité permitió además que el público participe por medio de la organización de eventos alternos alrededor de temas álgidos para la discusión. Por ejemplo, en 2016, el público hizo un panel con tres personas defensoras de derechos humanos

y ambientales de la región, cuyo objetivo fue mostrar, a quienes negociaban, la importancia de que el instrumento contenga provisiones específicas de protección para los defensores. El Comité estableció también un panel de expertos independientes, uno por cada derecho de acceso, quienes contribuyeron a clarificar las dudas conceptuales de los negociadores y han abogado constantemente por la adopción de los mejores estándares en derecho internacional.

La participación del público en el proceso del *Acuerdo de Escazú* ha enfrentado numerosos retos, entre ellos, la falta de conocimiento del público en general sobre el Principio 10 y de fondos para asistir a las reuniones. Sin embargo, estas dificultades también contribuyeron a que se conformara un grupo de trabajo de base que ha mantenido su participación durante estos años y ha desarrollado una dinámica de incidencia con la que se logró influir en los estándares que quedaron consignados en el tratado.

La negociación del *Acuerdo de Escazú* es un ejemplo de un nuevo modelo de gobernanza. En él, el público tiene realmente voz en la toma de decisiones y, por ello, el relator de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos reconoció esta experiencia como una buena práctica internacional digna de replicarse (Knox, 2015, 30).

Finalmente, la participación directa del público dotó al proceso de un grado notorio de transparencia y legitimidad, que le otorga fuerza al tratado. Esa condición debería impulsar a los gobiernos y a la ciudadanía en general a comprometerse con su implementación.





2. *Democracia ambiental en el derecho internacional: antecedentes del Acuerdo de Escazú*

El *Acuerdo de Escazú* nace como un desarrollo del **Principio 10** de la Declaración de Río de 1992 (Varios Estados, 1992 a y b), que crea el concepto de *democracia ambiental*. Aún más, el Principio 10 se ha convertido en la base para la legislación nacional e internacional referida a implementar los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental. Antes de Escazú, este principio se desarrolló en Europa por medio de la Convención de Aarhus (Varios Estados, 1998), primer tratado sobre democracia ambiental en el mundo. Además, el Principio 10 ha avanzado sobre la base de las directrices de Bali, conjunto de guías orientadas a servir como modelo para crear legislaciones nacionales en materia de democracia ambiental.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo instauró en 1992 en su **Principio 10** el acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia como la mejor manera de tratar los asuntos ambientales (Varios Estados, 1992 a y b). Esta Declaración es uno de los productos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo y estableció el punto de referencia para el desarrollo del derecho ambiental internacional.

La Declaración creó un consenso global sobre las decisiones que deberían tomar los países

en relación con el desarrollo y el medio ambiente y sobre la manera de avanzar en esta materia. Para llegar a eso, se dio una dura negociación política entre los intereses del Norte y del Sur del mundo (Hunter, 2011) y, aunque es un instrumento no vinculante, sí incluye un conjunto importante de principios, como el mencionado Principio 10, sobre los que se ha construido la legislación ambiental en el planeta (Hunter, 2011, 163).

El Principio 10 reconoció la importancia de los derechos procesales para la garantía de un medio ambiente saludable y la construcción de un sistema de gobernanza ambiental (Stec, 2015). Cada derecho que establece el Principio 10 tiene una importancia fundamental para resolver los desafíos ambientales de nuestro tiempo y para proteger los derechos de las personas.

En 1998, la **Convención de Aarhus** tomó como base el Principio 10 para crear un régimen de protección regional de los derechos de acceso en Europa. Aarhus es un tratado único en materia de inclusión y combinación de conceptos de derecho ambiental y de derechos humanos (Ebbeson, 2016, 1-2). También se le ha calificado como un instrumento de responsabilidad y transparencia que regula la relación directa entre las personas y sus gobiernos. La Convención de Aarhus se negoció en el foro de la Comisión Económica de las Naciones Unidas

para Europa (CEPE) y se adoptó en la Cuarta Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, en Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998. El tratado entró en vigor en 2001 y en 2005, el Consejo de Europa lo adoptó como ley comunitaria europea.

Por último, se deben destacar **las Directrices de Bali para la aplicación del Principio 10**, adoptadas en 2010. Estas directrices se negociaron en el foro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma).

Las Directrices de Bali proporcionan una guía para los gobiernos sobre cómo implementar el Principio 10 en su legislación nacional. Por su parte, la sociedad civil las ha utilizado para evaluar la legislación nacional e incidir ante sus gobiernos por una mejor implementación de los derechos de acceso.

La Declaración de Río de 1992, el Convenio de Aarhus de 1998 y las Directrices de Bali de 2010 son importantes instrumentos que sirvieron de base para iniciar la negociación del *Acuerdo de Escazú*.

A esos instrumentos se suman los **estándares desarrollados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos** por medio de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y de la Comisión Interamericana de

Derechos Humanos (CIDH); también, la **Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública** (LMIA). Esta ley se adoptó en 2010 mediante una resolución de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y se ha convertido en el estándar regional con el que varios países expidieron sus leyes de acceso a la información pública. Por ello, se convirtió en un estándar fundamental para el Acuerdo de Escazú, que recogió varios de sus conceptos en la sección sobre acceso a la información ambiental.





3. Democracia ambiental: tres pilares

En este aparte se hablará *del derecho a acceder a la información ambiental, del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente y del derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales*. Esos son los tres pilares de la democracia ambiental.

3.1. Derecho a acceder a la información ambiental

El derecho de acceso a la información ambiental es esencial para que la gente sepa lo que está sucediendo en su entorno y para que tenga una participación significativa en los procesos de toma de decisiones. Desastres ambientales como el colapso de las represas Bento Rodríguez, en Mariana, Brasil, en 2015 (Pontes, 2016), o la emergencia de Hidroituango, en Colombia, en 2018 (Zambrano y Carvajal, 2018) demostraron que el acceso del público a la información ambiental es una necesidad crítica en la sociedad.

En Colombia, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental protegido por el artículo 74 de la Constitución (Constitución Política de Colombia, 2016). La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha interpretado que el derecho de acceso a la información cumple con tres funciones:

i) garantiza la participación democrática, el ejercicio de los derechos políticos y de la ciudadanía, toda vez que promueve “*formar ‘un ciudadano activo, deliberante, autónomo y crítico’^[2] que pueda ejercer un debido control de la actividad del Estado*”^[3]; ii) permite conocer las condiciones necesarias para el ejercicio de otros derechos, puesto que su carácter instrumental facilita que el individuo pueda materializar otros los principios, por ejemplo verdad en la reparación de las víctimas del conflicto armado, o los derechos sociales de los sectores excluidos y marginados de la sociedad; y iii) efectiviza la transparencia en la gestión pública, condición indispensable para el control ciudadano de la actividad del Estado (sentencia T 361 de 2017).

Específicamente, sobre el acceso a la información ambiental, la Corte Constitucional de Colombia manifestó que la garantía del derecho a la participación ambiental depende de la garantía del derecho de acceso a la información ambiental y esta última es lo único que permite construir una política de gestión ambiental sostenible. Para la Corte, garantizar el acceso a la información ambiental permite aumentar la calidad de la participación y obtener mejores resultados en los procesos participativos (sentencia T-361 de 2017).

[2] En el texto de esta sentencia aparece en este lugar la siguiente nota de pie de página: “255. Sentencia C-053 de 1995”.

[3] En el texto de esta sentencia aparece en este lugar la siguiente nota de pie de página: “256. Sentencia C-957 de 1999”.

En el escenario regional, la CIDH también ha reconocido que el acceso a la información es fundamental para las comunidades cuyo entorno podría afectarse con los proyectos de desarrollo. Además, que acceder a ella es una condición previa para tener una participación efectiva:

El acceso a la información es un requisito previo para la participación pública en la toma de decisiones y para que las personas puedan monitorear y responder a las acciones [de los sectores] público y privado. Las personas tienen derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo de conformidad con el artículo 13 de la Convención Americana. La legislación nacional exige que las partes que soliciten autorización para proyectos que puedan afectar el medio ambiente proporcionen evaluaciones de impacto ambiental y otra información específica como condición previa (CIDH, 1997, capítulo VIII).

La Corte IDH también reconoció, en el *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, el acceso a la información ambiental como una calificación para tener una participación significativa y ejercer el control social. Allí, el Estado chileno fue responsable de la violación del artículo 13 de la Convención Americana, porque el comité de inversión extranjera de Chile negó la información sobre un proyecto de deforestación que probablemente sería perjudicial para el medio ambiente (Corte IDH, 2006, 3). En su decisión, la

Corte admitió que los demandantes solicitaron la información debido a su preocupación sobre las afectaciones en el bosque nativo en el sur del país y para medir los impactos que el proyecto podría tener sobre el medio ambiente (Corte IDH, 2006, 99). De acuerdo con ella, cuando se les denegó la información, los demandantes no pudieron ejercer un control social sobre las actividades de la administración pública o evaluar los posibles impactos en el medio ambiente del proyecto propuesto y, por lo tanto, sufrieron múltiples violaciones a sus derechos (Corte IDH, 2006, 99).

Las afectaciones ambientales pueden producir daños irreversibles y la ciudadanía debe tener un acceso temprano y completo a toda la información ambiental que necesita para tomar mejores decisiones (Anton y Shelton, 2011, 357). El Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha interpretado que el derecho de acceso a la información tiene una relación intrínseca con el derecho a participar (véase CIDH, 1997, VIII). La Corte IDH (2006) lo ha interpretado también como una condición previa de los procesos participativos de toma de decisiones y del ejercicio del control social en la administración pública. Además, el derecho de acceso a la información ambiental promueve la rendición de cuentas de las entidades públicas y privadas ante la ciudadanía (Cepal, 2013, 9). Por lo tanto, los

Estados tienen el deber de proporcionar al público una información ambiental que les permita a los individuos saber qué riesgos acarrea un proyecto o actividad para el medio ambiente y para sus derechos.

3.2. Derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente

El derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan su entorno es el segundo pilar de la democracia ambiental. Este derecho a participar significa que quienes se van a ver afectados por cualquier actividad, tienen el derecho a alzar la voz y a convertirse en actores en la formulación de su futuro (Cepal, 2013, 35).

En Colombia, la Constitución consagra el derecho a la participación como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Específicamente, en el artículo 79, consagra el derecho a la participación pública ambiental (Constitución Política, 2016). Como lo reconoce la jurisprudencia constitucional, la participación ambiental en el país adquiere especial importancia por cuanto el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente protegido

y que tiene la triple dimensión de *principio*, de *derecho constitucional* y de *prioridad* en los fines del Estado (sentencia T-348 de 2012).

Algo más. La Corte Constitucional ha establecido específicamente que, en Colombia, el derecho a la participación ambiental en el diseño y ejecución de megaproyectos, consagrado en el mismo artículo 79 de la Constitución, tiene el carácter de derecho autónomo. El acceso a la participación ambiental, ha expresado la Corte, es necesario para hacer diagnósticos adecuados de impacto y diseñar medidas apropiadas de compensación para la comunidad y, por tanto, debe garantizarse por medio de espacios de información y concertación en los que la comunidad afectada manifieste su consentimiento libre e informado (sentencia T-660 de 2015).

Además, en 2017, la Corte expresó de manera específica los elementos que conforman el derecho de acceso a la participación ambiental en Colombia:

La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores

contenidos normativos (sentencia T-361 de 2017).

En el ámbito regional, la CIDH (1997) ha interpretado en la protección del artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos (OEA, 1969) que versa sobre derechos políticos, el derecho de las personas a participar en procesos de toma de decisiones que puedan afectar su medio ambiente. Específicamente, afirmó lo siguiente, al referirse a los derechos de las comunidades ecuatorianas afectadas por la explotación petrolera:

La participación pública en la toma de decisiones permite a aquellos cuyos intereses están en juego tener voz en los procesos que los afectan. La participación pública está vinculada al artículo 23 de la Convención Americana, que establece que todo ciudadano gozará del derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o a través de representantes elegidos libremente”, así como del derecho a recibir e impartir información. Como se reconoce en el Decreto 1802, si bien la acción ambiental requiere la participación de todos los sectores sociales, algunos, como las mujeres, los jóvenes, las minorías y los pueblos indígenas no han podido participar directamente en dichos procesos por diversas razones históricas. Las personas afectadas deberían poder recibir información y participar en las decisiones que las afectan.

La CIDH (1997) también afirmó que las obligaciones de los Estados partes en virtud de

la Convención Americana de Derechos Humanos exigían que los proyectos de desarrollo garantizaran el respeto de los derechos humanos de las personas afectadas por ellos. En este caso, la Comisión recomendó al Estado ecuatoriano alentar la amplia participación de todos los sectores de la sociedad en las decisiones relativas al medio ambiente y aplicar medidas que permitieran la participación individual y comunitaria en los procesos de adopción de decisiones.

Además, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el acceso a la participación relacionado con la toma de decisiones ambientales ha sido ampliamente analizado desde la perspectiva de los derechos de los pueblos indígenas. Por ejemplo, en la petición de la comunidad indígena Maya del Distrito de Toledo *vs.* Belice, la CIDH declaró que el Estado violó los derechos de la comunidad indígena al otorgar concesiones madereras y petroleras que afectaron sus territorios sin la debida participación y consulta de la comunidad (CIDH, 2004, 143-144).

Es decir, el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones que impactan en el medio ambiente es una herramienta para la protección de los derechos humanos y para la adopción de decisiones y políticas más sostenibles. Cuando las personas tienen la oportunidad de participar en una

decisión ambiental, la calidad de esas decisiones mejora y aumentan las posibilidades de que esas decisiones se puedan implementar mejor (Stec, 2015). Asimismo, la participación desempeña un papel importante en la prevención de conflictos porque permite que las personas sean parte del proceso de toma de decisiones y otorga más legitimidad a la decisión, lo que a su vez influye en el cumplimiento de esas decisiones (Anton y Shelton, 2011, 381).

3.3. Derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales

Por último, el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales garantiza la protección del acceso a la información y la participación y permite que las personas tengan una reparación adecuada si se lesionan sus derechos (Stec, 2015, 109). En el Principio 10 de la Declaración de Río (Varios Estados, 1992 a y b), el derecho de acceso a la justicia requiere que los Estados proporcionen mecanismos judiciales y administrativos apropiados a nivel nacional para reparar las violaciones de los derechos de las personas (Stec, 2015, 1, 109).

En Colombia, la Carta Política garantiza el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y el cumplimiento

de la correspondiente obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños causados (Constitución Política, 2016, artículos 79 y 80). Además, la Constitución creó acciones judiciales para la protección de los derechos; la acción popular, por ejemplo, protege específicamente, el derecho colectivo al medio ambiente sano. La jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha reconocido el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales como “la posibilidad [de] que el individuo acuda, en primer lugar, ante la administración, y en caso de la negativa de ésta, ante los jueces, para solicitar la protección de los derechos de acceso a la información pública y a la participación en materia ambiental” (sentencia T-361 de 2017).

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención Americana (OEA, 1969, artículo 25) reconoce el derecho de las personas a contar con garantías judiciales que permitan la protección efectiva de sus derechos frente a cualquier violación. En el contexto de la protección ambiental y el acceso a la justicia, la CIDH (1997) declaró lo siguiente:

El derecho de acceder a mecanismos judiciales de desagravio es la garantía fundamental de los derechos a nivel nacional. El artículo 25 de la Convención Americana establece que “toda persona tiene derecho

a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención...”. Esto significa que los individuos deben tener acceso a un proceso judicial para reivindicar el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir en un ambiente seguro (...).

Por lo tanto, el acceso a la justicia ambiental y a recursos efectivos es el tercer pilar de la democracia ambiental y constituye una garantía fundamental para que las comunidades y las personas busquen reparación cuando se vean afectados su medio ambiente y sus derechos.

En su conjunto, los tres derechos de acceso del Principio 10 de la Declaración de Río propusieron un cambio fundamental con respecto a la forma en la que la administración toma las decisiones y al grado de participación que las personas pueden tener en esas decisiones. Con el Principio 10, en realización del principio democrático, las personas que forman parte de una comunidad pueden tener un impacto directo en la toma de decisiones que afectan su entorno. El viejo esquema en el que los funcionarios de la administración tomaban las decisiones a puerta cerrada se supera, ahora con un nuevo modelo de democracia ambiental que exige una participación activa y efectiva para las personas (Orellana, 2014).



VOTO

Tibagué marca NO



SEGUNDA SECCIÓN



Características y estructura del *Acuerdo de Escazú*



4. *Acuerdo de Escazú: una larga batalla por la democracia ambiental*

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*, más conocido como *Acuerdo de Escazú* (Cepal, 2018), es un tratado regional de 25 artículos que tiene como objetivo avanzar en la implementación de mejores estándares de democracia ambiental y promover la cooperación, el intercambio de experiencias y la creación de capacidades entre los Estados. Y es el resultado de una larga batalla por alcanzar el primer tratado en materia de medio ambiente y derechos humanos para América Latina y el Caribe

El *Acuerdo de Escazú* como tratado regional compromete a las partes con obligaciones exigibles para los países. Hasta el último momento, fue difícil la lucha por lograr el consenso acerca de la naturaleza del Acuerdo. Se enfrentaron, por un lado, los países que lideraban la negociación, Chile y Costa Rica, y que por eso abogaban por un tratado; y por el otro, los que planteaban estándares menos garantistas, como Colombia y México, que insistieron en que no había necesidad de hacerlo. La sociedad civil siempre recalcó que la única manera de tener éxito en este proceso era que los países se comprometieran con obligaciones fuertes y exigibles, solo posible con la adopción de un tratado.

Desde el comienzo, los países se comprometieron en negociar el instrumento como un tratado, pero dejaron la decisión final sobre el tipo de instrumento a adoptar para la última reunión del Comité de Negociación. En ese comité, la tensión fue permanente. Sin embargo, faltando pocos minutos para acabar el último día de negociaciones, los países por unanimidad adoptaron el texto del Acuerdo. Con ello, se aprobaría el primer tratado en materia de derechos humanos y medio ambiente para la región. Esto fue consecuencia de la presión de la sociedad civil que se expresó en los medios de comunicación abogando por un compromiso real de los países (*El Espectador*-Redacción Medio Ambiente, 2018) y de las habilidades de negociación de los países líderes.

Nuestra consideración como sociedad civil acerca del Acuerdo es que este plantea importantes estándares para América Latina y el Caribe los cuales, de garantizarse con efectividad, constituirán un verdadero avance para la democracia ambiental y serán un mecanismo para prevenir y solucionar conflictos. El Acuerdo crea, además, un marco institucional importante para su implementación que puede contribuir a la efectividad de los derechos que protege. No obstante, también reconocemos que el Acuerdo

presenta deficiencias principalmente, porque los Estados no quisieron comprometerse en algunos aspectos con estándares más progresistas.

El Acuerdo, entre el primer artículo y el noveno, incluye las normas sustantivas sobre los derechos de acceso. Los dos siguientes, 10 y 11, establecen el marco para la creación de capacidades y la cooperación entre las partes. Luego, el tratado crea los arreglos institucionales, que incluyen un centro de intercambio de información, un fondo voluntario, un comité para apoyar la implementación y el cumplimiento y una secretaría que queda a cargo de la Cepal. Finalmente, el instrumento establece las reglas para la firma, ratificación y entrada en vigor.

5.

Características del Acuerdo de Escazú



5.1. Derechos y objetivo

El Acuerdo se construyó sobre la base de derechos y con el objetivo de implementarlos de manera efectiva: su primer artículo vincula los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales con la realización del derecho a vivir en un ambiente saludable y sostenible.

El tratado se basa en la premisa de que los Estados ya reconocieron los derechos de acceso en diversos instrumentos de derecho internacional y que, por lo tanto, el objetivo de este Acuerdo debe ser la implementación plena y efectiva de esos derechos.

5.2. Gobernanza y fortalecimiento de la democracia

El Acuerdo establece unas nociones de gobernanza y de fortalecimiento de la democracia con las que la ciudadanía tiene una voz en la toma de decisiones que afectan su medio ambiente.

En un contexto de ataques y amenazas a la participación ciudadana en todo el mundo, el Acuerdo refuerza la idea de un gobierno participativo en el que las personas tienen derecho a ejercer una participación efectiva e informada en los asuntos que las afectan.

Esto es de especial importancia para un país como Colombia donde, a pesar de contar con mecanismos de participación ciudadana ambiental, el ejercicio de este derecho es aún limitado, incluso es estigmatizado.

5.3. Protección a defensores ambientales: nuevo pilar de la democracia ambiental

El Acuerdo de Escazú agrega un nuevo pilar al concepto de democracia ambiental: la protección a defensores ambientales.

El tratado adopta el modelo de la Convención de Aarhus de tres pilares fundamentales de la democracia ambiental: el derecho de acceso a la información, el derecho de acceso a la participación y el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, y agrega uno, sobre los derechos de las personas defensoras del ambiente. Esa inclusión es consecuencia de la grave realidad de la región, convertida en la más peligrosa del mundo para estas personas en los últimos años. El reconocimiento del papel de quienes defienden el ambiente y de la obligación de proteger su vida e integridad se encuentra en la sección de obligaciones generales y en un artículo específico que crea un régimen de protección.

5.4. Fortalecimiento de la relación entre medio ambiente y derechos humanos

El Acuerdo presenta una relación directa entre medio ambiente y derechos humanos. Igual que ocurre en la Convención de Aarhus, su objetivo final es fortalecer la democracia y el desarrollo sostenible, pero en este caso, hay un componente más visible de protección de los derechos humanos.

En Escazú, los artículos sobre los tres pilares de la democracia ambiental están claramente redactados como derechos en cabeza de las personas, con obligaciones del Estado para garantizarlos. El Acuerdo, también incluye: i) una referencia específica a la obligación de las partes de garantizar el derecho de cada persona a vivir en un ambiente saludable, contenida en el numeral 1 del artículo 4, sobre obligaciones generales; ii) una reafirmación de los tratados internacionales de derechos humanos y de la responsabilidad de los Estados de respetar, proteger y promover los derechos humanos, y iii) la obligación de aplicar en la implementación del Acuerdo los principios de derechos humanos: principio de igualdad y no discriminación, de no regresión y el principio pro-persona.

5.5. Estándares del derecho internacional

El Acuerdo se construye sobre la base de estándares del derecho internacional. Su regulación en materia de derechos de acceso retoma esos estándares, los fortalece en varios casos y les da aplicación diferenciada al reconocer las características de la región.

Varios artículos del tratado se sustentan en las regulaciones propuestas por la Convención de Aarhus en Europa o en las guías de Bali. Además, incluyen estándares de la LMIA y de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

5.6. Estándar común de regulación de democracia ambiental

En varios aspectos, el Acuerdo crea un estándar común de regulación en materia de democracia ambiental para toda la región de América Latina y el Caribe. Propone una unificación de estándares entre dos regiones que, aunque cercanas, tienen grandes diferencias entre sí en su sistema legal, en normas y legislación sobre derechos de acceso.

En general América Latina tiene un marco normativo más desarrollado que la región del Caribe.

Por ejemplo, Jamaica y San Vicente y Las Granadinas no tienen leyes sobre acceso a la información pública, mientras que Argentina y Brasil tienen incluso leyes específicas de acceso a información ambiental.

Los estándares establecidos por el *Acuerdo de Escazú* apuntan a equilibrar estas diferencias entre las regiones y proponen un mínimo de derechos que las partes deben garantizar para todos sus ciudadanos. El Acuerdo, sin embargo, se establece como un piso por lo que no hay nada en el que impida que las partes apliquen derechos más favorables incluidos en su legislación o en cualquier otro instrumento internacional del que cada país haga parte (Cepal, 2018, artículo 4.7).

5.7. En algunos temas, no se logró un estándar regional

Al Acuerdo de Escazú le faltó crear un estándar regional. Esto se observa, por ejemplo, con el régimen de denegación de la información ambiental, es decir, las circunstancias en las que el Estado puede negar el acceso a la información. En ese caso, remite a los regímenes nacionales, pues no define uno para la región en conjunto. La consecuencia de esto es que el derecho de acceso a la

información ambiental puede limitarse pues cada país aplicará su régimen doméstico de excepciones, así sea más restrictivo.

Las continuas peticiones de México y Colombia para que el Acuerdo remitiera a la legislación nacional representaron momentos muy difíciles en las negociaciones. Para la sociedad civil, estas continuas referencias a la legislación nacional iban en contra del objetivo de crear un estándar regional. La presión de la sociedad civil condujo a eliminar del texto varias de estas referencias a la legislación nacional, pero otras se mantuvieron, como el régimen de denegación de acceso a la información ambiental.

El acuerdo tampoco estableció un estándar regional relacionado con aquellas categorías de información ambiental que siempre debe ser pública. Como se explicará más adelante, el borrador del artículo 5.7 establecía que la información relativa a factores que afectaran negativamente el medio ambiente y la salud y la seguridad humanas no se consideraría exenta de divulgación. Sin embargo, ciertos Estados, liderados por el colombiano, se opusieron a este estándar. Así, el Acuerdo final no contiene ninguna categoría de información ambiental que siempre deba ser pública.

5.8. Obligaciones suaves

El Acuerdo de Escazú contiene varias obligaciones “suaves” que pueden restarle efectividad a su aplicación. Por obligaciones suaves entendemos los compromisos que no son claramente exigibles, que se ataron a cláusulas formuladas como: “en la medida de los recursos disponibles” (Cepal, 2018, artículo 6.1) y “en la medida de lo posible” (artículo 6.2); incluso, obligaciones que se orientan a comprometer a las partes a “hacer sus mejores esfuerzos” (artículo 6.7), más que a garantizar algo. Eso es notorio, precisamente, en el artículo 6 sobre “Generación y divulgación de información ambiental”.

En consecuencia, las obligaciones “suaves” contenidas en el Acuerdo, además de restar posibilidades a la aplicación del tratado y de dejarlo con meras declaraciones de buenas intenciones, plantean dificultades para medir su grado de cumplimiento, pues se dificulta evaluar su avance.

5.9. Obligaciones de los Estados frente a personas y poblaciones vulnerables

El Acuerdo incluye el reconocimiento que deben hacer los Estados a las personas y a las

poblaciones vulnerables y las obligaciones especiales que tienen con respecto a ellas. Obligaciones de prestarles una particular atención y de otorgarles el apoyo necesario para que puedan ejercer sus derechos.

Con respecto a la definición de personas y grupos en situación de vulnerabilidad incluida en el artículo 2 del Acuerdo, observamos que es ambigua, aunque también establece que cualquier persona o grupo que tenga especiales dificultades para ejercer sus derechos de acceso será objeto de una especial protección por parte del Estado (Cepal, 2018, artículo 2.e).

5.10 Marco institucional para su implementación

El Acuerdo crea un marco institucional para su implementación compuesto por órganos como un comité de apoyo a la aplicación y la implementación, una conferencia de las partes, un fondo de contribuciones, un centro de intercambio de información y una secretaria técnica. Este marco institucional será fundamental para garantizar la implementación del Acuerdo y evaluar el cumplimiento

de las obligaciones por parte de los Estados. Específicamente, el Comité de apoyo a la aplicación y

el cumplimiento será el encargado de evaluar y guiar la implementación del Tratado. Durante la negociación se propuso que dicho comité pudiera recibir comunicaciones tanto de las partes como del público.

5.11. Aplazamiento de discusión fundamental sobre funcionamiento del mecanismo de cumplimiento

La propuesta de que el Comité de apoyo a la aplicación y al cumplimiento recibiera peticiones tanto de las partes como del público se aplazó, pues varios Estados se opusieron a ello y se priorizó la necesidad de que se suscribiera el Acuerdo. Se estableció, entonces, que el funcionamiento del Comité se definiría en la primera sesión de la Conferencia de las Partes.

De esa futura discusión, y de si se permite que el público envíe comunicaciones sobre posibles incumplimientos del Tratado, dependerá en gran medida el éxito o fracaso del comité de cumplimiento del *Acuerdo de Escazú*.



6. *Estructura del Acuerdo de Escazú*

En esta sección, dividiremos la guía en 3 partes. Cada una aborda varios artículos del Acuerdo.

6. 1 Primera parte: artículos 1 al 4

6.1.1. Objetivo general

El objetivo del Acuerdo de Escazú es,

garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos al 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 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 (Cepal, 2018, artículo 1).

De esta manera, el Acuerdo parte de la base de que los Estados y el derecho internacional ya reconocen los derechos de acceso y, por tanto, su objetivo, más que reforzar ese reconocimiento, es implementar con efectividad dichos derechos, con el fortalecimiento de capacidades y la cooperación. El objetivo plantea además, como fin último, la garantía del derecho a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

6.1.2. Definiciones

El segundo artículo establece 5 definiciones para la interpretación del Acuerdo: derechos de acceso, autoridad competente, información ambiental, público y personas o grupos en situación de vulnerabilidad.

- **Derechos de acceso:** los tres derechos que contempla el Acuerdo: acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales.
- **Autoridad competente:** esta definición sigue muy de cerca el concepto de autoridad del artículo 3 de la LMIA y señala que se utilizará solamente para el régimen de acceso a la información consagrado en los artículos 5 y 6 del Acuerdo.
- **Información ambiental:** cualquier información relativa al medio ambiente, a sus elementos y a los recursos naturales. Incluye aquella relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar al medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y gestión ambientales (artículo 2. c.).
- **Público:** conjunto de personas físicas o jurídicas y de asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por ellas, nacionales

o sujetas a la jurisdicción nacional del Estado parte.

La sociedad civil impulsó la idea de que por público se entendiera cualquier persona, sin ningún condicionante. A esta definición se opusieron Colombia y México, que propusieron acotarla a los nacionales, lo que, en criterio de la sociedad civil, crea una categoría de discriminación sobre la base del origen nacional de una persona.

Posteriormente, los países negociaron incluir también a aquellas personas sujetas a la jurisdicción nacional que, de acuerdo con una reciente opinión consultiva de la Corte IDH sobre medio ambiente y derechos humanos (2017), debería interpretarse como una noción amplia que no se reduce solo a las personas presentes en el territorio, sino que también incluye a aquellas que están fuera del territorio de un país pero que se vean afectadas por daños ambientales transfronterizos.

Una ganancia que la sociedad civil vio en la definición de *público* que adoptó el Acuerdo, es que no se exige que las asociaciones estén legalmente constituidas, algo que en algún momento de la negociación plantearon ciertos Estados, por cuanto en varios países de la región los gobiernos han

recurrido a quitar el registro legal a organizaciones críticas o a establecer requisitos que dificulten la inscripción legal.

6.1.3. Principios: herramientas para la interpretación del Acuerdo

En el artículo 3 del Acuerdo de Escazú se establecen los principios que guiarán su implementación. Los Estados decidieron, ante la dificultad de llegar a un consenso, no adoptar definiciones de cada principio. No obstante, en esta sección del Acuerdo se destacan:

- principios importantes de derechos humanos: igualdad, no discriminación, no regresión, progresividad y principio pro-persona;
- principios ambientales: principio preventivo, principio precautorio y equidad intergeneracional, y,
- principios relevantes para el acceso a la información: principio de transparencia, rendición de cuentas y máxima publicidad.

En el borrador de negociación, varios de estos principios se encontraban en el régimen de acceso a la justicia ambiental como principios que deberían contribuir a la interpretación en las decisiones judiciales. Los países decidieron trasladarlos al artículo 3 para que

fueran aplicables a todos los derechos. Sin embargo, con ese traslado también se decidió excluir el **principio *in dubio pro-natura***, que hubiera sido una gran ganancia para la región.

El principio *in dubio pro-natura* expresa que, ante la duda, se debe tomar la decisión que sea más favorable para la naturaleza. Este principio se ha desarrollado particularmente en la jurisprudencia latinoamericana. Durante la negociación, Brasil, país que ha desarrollado el principio en su jurisprudencia, pidió su inclusión, pero la oposición de Colombia y México hizo que, al final, se excluyera del Acuerdo, de manera que se perdió la oportunidad de establecer este importante principio como un estándar para toda la región.

6.1.4. Obligaciones generales: primeros compromisos de las partes

En el artículo 4 del *Acuerdo de Escazú* se establecen las obligaciones generales de cada parte. La primera obligación es garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano (artículo 4.1). Las partes se comprometen también a adoptar las medidas necesarias para la implementación del Acuerdo, incluidos cambios en sus leyes (artículo 4.3) y a garantizar un entorno propicio para las organizaciones y personas que trabajen por la protección del medio ambiente (artículo 4.6).

En las obligaciones generales, los países plasmaron además que nada de lo dispuesto en el Acuerdo derogará otros derechos o garantías más favorables que puedan estar establecidos en la legislación de un Estado parte y que tampoco impedirá que las partes otorguen mejores estándares en derechos de acceso (artículo 4.7). Esta última disposición es fundamental, pues si en un Estado hay mejores estándares, estos se seguirán aplicando. El Acuerdo, según estas obligaciones, es un piso y no un límite y, por lo tanto, los Estados pueden avanzar con medidas más garantistas para los derechos de acceso si así lo decidieran.

6.2. Segunda parte: regulación de los pilares de la democracia ambiental

6.2.1. Régimen de acceso a la información ambiental en el Acuerdo de Escazú: artículos 5 y 6

El régimen de acceso a la información ambiental del Acuerdo se plasma en sus artículos 5 y 6 y es el régimen que cuenta con más disposiciones. El 5 se centra en el derecho a acceder a la información y el 6 establece obligaciones de generación y divulgación de información ambiental.

Este régimen presenta un articulado completo en el que se regulan todas las etapas en el proceso de acceso a la información por parte de la ciudadanía (transparencia pasiva) y establece obligaciones de transparencia activa por parte del Estado para publicar y difundir información ambiental. Es el primer pilar del Acuerdo y de él depende la implementación de los demás pilares.

Si bien cuenta con varios buenos estándares, muchos de ellos provenientes directamente del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (decisiones del Sistema y de la LMIA, adoptada por la Asamblea General de la OEA en 2010), el régimen de acceso a la información es quizás el pilar del Acuerdo que presenta más deficiencias, dada la consagración de algunos estándares poco progresistas. La sociedad civil lo estima así porque, simplemente, no van más allá de los estándares actuales y, con ello, no plantean una contribución efectiva al panorama de la democracia ambiental. Otros actores también lo consideran de esa manera porque suponen una oportunidad perdida para los países, de haber avanzado en la consolidación del estándar regional.

El régimen sobre acceso a la información se negoció en agosto de 2017 en la séptima sesión del comité encargado, en Buenos Aires. En esta ocasión, la sociedad civil tuvo al término de la reunión una sensación de frustración y

decepción, debido a algunos estándares bajos que se adoptaron en materia de acceso a la información. La situación fue tan grave que anunció su intención de retirarse de la mesa si las negociaciones continuaban por ese camino (véase Orellana, 2017).

La negociación del articulado sobre acceso a la información se afectó principalmente porque varios países temieron los cambios que tendrían que hacer a sus legislaciones si se adoptaban estándares más altos. Esto fue recurrente en la negociación: las delegaciones trataron de impulsar estándares ya consagrados en sus legislaciones para evitar ir más allá, por el miedo a asumir mayores compromisos.

Se debe destacar que la mayoría de los países de la región, especialmente en Latinoamérica, cuenta con leyes de acceso a la información, por lo que este régimen era el que planteaba mayores cambios legislativos para los Estados en la negociación. Además, la negociación llevaba más de dos años, sin resultados concretos, de manera que en Buenos Aires, entró en una dinámica de prisas en la que, con el liderazgo de la Presidencia ejercida por Argentina, se sacrificaron, en pro de llegar a un consenso, algunos contenidos del Acuerdo.

Accesibilidad de la información ambiental

El artículo 5 empieza con una sección sobre *accesibilidad de la información*

ambiental, en la que la primera obligación de cada parte es garantizar el acceso a la información ambiental de acuerdo con el principio de máxima publicidad (artículo 5.1).

El artículo continúa enunciando los derechos de las personas al ejercer su derecho de acceso a la información ambiental, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 5 de LMIA: solicitar información sin mencionar un interés especial (artículo 2.a), ser informadas de manera expedita si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente (artículo 2.b), ser informadas del derecho a impugnar y a apelar la no entrega y los requisitos para ello (artículo 2.c).

Del artículo 5 se excluyó el deber general de los Estados de ofrecer asistencia a las personas cuando se trata de hacer una solicitud. Este deber se encontraba en el borrador en negociación y es un estándar que se encuentra en el artículo 25 (2) de la LMIA, pero los Estados decidieron excluirlo del texto final del *Acuerdo de Escazú*^[4].

El artículo 5.3 establece que las partes deben facilitar el acceso a la información ambiental a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Por otra parte, según el artículo 5.4, las partes deben garantizar que dichas personas

[4] En la versión preliminar del texto, se encontraba esta previsión. Sin embargo, durante la séptima reunión del Comité, en Buenos Aires, los Estados decidieron excluirla.

en condición de vulnerabilidad, incluidas las de grupos étnicos, entre otros, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta.

Denegación del acceso a la información ambiental

La segunda sección del artículo 5 se denomina *denegación del acceso a la información ambiental*. Esta sección empieza con el artículo 5.5., en el que se establece que cuando se niegue información, la autoridad deberá comunicar por escrito la denegación e incluir las disposiciones jurídicas y las razones que lo justifiquen. También, informar al peticionario de su derecho a impugnar y a recurrir la decisión (similar al artículo 40.2 LMIA).

El artículo 5.6 se refiere al régimen de denegación de la información ambiental. El Acuerdo no crea un régimen regional sino que remite a los regímenes nacionales de cada país. Para la sociedad civil, esta es una de las grandes deficiencias del Acuerdo, pues, aunque en el artículo 5.1 se consagra el principio de máxima divulgación para la información ambiental, su aplicación se limita al no establecer un sistema de excepciones claro, limitado y estandarizado para toda la región. En cambio, permite que cada país aplique su régimen doméstico de excepciones, así sea más restrictivo, al negar el acceso a la información.

En caso de que una parte no cuente con un régimen de excepciones establecido en su legislación nacional, se establecen 4 excepciones que dicha parte podrá aplicar de manera facultativa, relacionadas con el riesgo a la vida, la seguridad o la salud de una persona natural (artículo 5.6.a), la afectación negativa a la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional (artículo 5.6.b), la afectación negativa al medio ambiente, incluida cualquier especie amenazada o en peligro de extinción (artículo 5.6.c), excepción tomada del Convenio de Aarhus, y el riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos (artículo 5.6.d).

Al comparar estas excepciones con la LMIA, esta ley no contempla las relacionadas con seguridad nacional y afectación al medio ambiente.

El artículo 5.7 establece una obligación vaga y poco clara de que en los regímenes de excepciones se deben tener en cuenta las obligaciones en materia de derechos humanos de cada parte. Es un artículo que no representa mayor valor, aunque sugiere que la interpretación del régimen de excepciones para los Estados parte de la Convención Americana debe seguir los estándares establecidos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales.

En versiones anteriores del texto, el artículo 5.7 establecía que no se consideraría exenta de divulgación la información relativa a factores que afectaran negativamente el medio ambiente y la salud y seguridad humanas. Este artículo, cambiado por los Estados durante el Comité de Negociación en Buenos Aires en agosto de 2017, permitía que información de importancia fundamental para la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente sano siempre se pusiera en conocimiento de la ciudadanía. Artículos similares se incluyen en otros instrumentos de derecho internacional, como el Convenio de Aarhus, que establece que la información sobre emisiones de contaminantes al medio ambiente siempre deberá entregarse, y la LMIA, que establece que en ningún caso se podrá negar el acceso a la información en casos de graves violaciones a los derechos humanos o de crímenes contra la humanidad. Sin embargo, el *Acuerdo de Escazú* no contempla una provisión similar.

El artículo 5.7 termina con una provisión débil que establece que cada parte alentará la adopción de regímenes de excepción que favorezcan el acceso a la información.

El artículo 5.8 establece el principio de legalidad de los motivos de denegación, que deben estar con anterioridad claramente establecidos en la ley y también, claramente definidos y reglamentados.

En ello, toma en cuenta el interés público y que esos motivos son de interpretación restrictiva. Además, establece que la carga de la prueba deberá recaer en la autoridad competente.

El artículo 5.9 establece elementos sobre cómo se debe aplicar la prueba de interés público, pero no determina con claridad lo que significa esta prueba. El artículo dice que, en aplicación de la prueba de interés público, la autoridad debe ponderar el interés de retener la información con respecto del beneficio público de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Finalmente, el artículo 5.10 determina la divulgación parcial de la información, si un documento contiene tanto información exenta, como información no exenta.

Condiciones aplicables a la entrega de información ambiental

La tercera parte del artículo 5 se denomina *condiciones aplicables para la entrega de información ambiental*. El artículo 5.11 establece la obligación de las autoridades de entregar la información, cuando esté disponible, en el formato requerido por el solicitante. Aunque la obligación no parece un mayor avance, puede ser útil en casos en los que, por ejemplo, el peticionario ha solicitado una

información en formato de datos abiertos (puede ser un mapa con coordenadas georreferenciadas) y la autoridad se la entrega en formato PDF, a pesar de que cuenta con el formato solicitado. Allí habría un incumplimiento a esta obligación, que redundaría en dificultades para que el peticionario haga uso de la información.

El artículo 5.12 establece el plazo para responder a una solicitud de información. En el Acuerdo, ese plazo es de, máximo, 30 días hábiles, mayor al estipulado en la LMIA, y no constituye un buen estándar. El artículo también establece que la autoridad debe responder la solicitud con la máxima celeridad posible y que si la ley nacional prevé un plazo menor se deberá aplicar dicho plazo menor.

El artículo 5.13 establece que la extensión de este plazo será de máximo 10 días hábiles, menor al estándar de la LMIA, y que, si la autoridad no responde en los plazos establecidos, cada parte debe asegurar el acceso a la justicia de acuerdo con el artículo 8.2 del Acuerdo (artículo 5.14). Así no se haya logrado un estándar más progresista en materia de tiempo de respuesta, tampoco hay un retroceso en los países que consagran menores tiempos en sus legislaciones, pues el menor tiempo será siempre el plazo aplicable.

En términos del trámite de las solicitudes, los artículos 5.15 y

5.16 establecen lo que ocurre cuando una autoridad que no tiene la información recibe una solicitud o cuando la información no existe o no se ha generado. En este último punto, se establece que si la información no existe, la autoridad tiene, de todas maneras, los mismos plazos consagrados en los artículos 5.12 y 5.13 para comunicarlo al solicitante, lo que genera un estándar negativo en el que la autoridad tendría hasta 40 días para comunicar al solicitante que no tiene la información.

En cuanto a los costos asociados al acceso a la información ambiental, el artículo 5.16 sigue el estándar de la LMIA: la información debe entregarse sin costo, a no ser que se requiera su reproducción y envío. En cuanto a los costos de reproducción y envío, se establece que estos deberán ser razonables, darse a conocer por anticipado y se aplicarán conforme a los procedimientos establecidos por la autoridad competente, lo que puede generar dificultades en la aplicación.

A diferencia de la LMIA, que establece que los costos de reproducción y envío no podrán exceder los costos de los materiales y del envío en el mercado, el Acuerdo plantea que la autoridad competente será la encargada de definir estos costos razonables, lo que podría dar lugar a que cada autoridad competente defina un costo diferente. Este artículo, sin embargo, plantea una provisión

final importante: los costos podrán exceptuarse cuando el solicitante se encuentre en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales, lo que es un buen estándar para la protección de los grupos vulnerables. Pero, a la vez, va atado a la discrecionalidad de la autoridad, que deberá considerar cuáles son esas circunstancias que ameritan la excepción.

Mecanismos de revisión independientes

La última sección del artículo 5 se denomina *Mecanismos de revisión independientes* y se compone de un artículo. El artículo 5.17 crea la obligación de designar uno o más órganos independientes para promover el acceso a la información ambiental y para fiscalizar, evaluar y garantizar dicho derecho. Esta obligación se consignó de esta manera pues los países negociadores no querían estar obligados a crear nuevas instituciones, sino poder utilizar las existentes.

Generación y divulgación de información ambiental

En el artículo 6 se establecen obligaciones de *generación y divulgación de información ambiental*. Se puede decir que este artículo plantea obligaciones suaves, por cuanto la mayoría de sus provisiones se ataron a fórmulas del tipo “en la medida de los recursos posibles”.

El artículo 6.1 comienza por enunciar la obligación, en la medida de lo posible, de generar, poner a disposición y difundir la información ambiental. El artículo 6.2 establece que, en la medida de lo posible, la información deberá ser reutilizable, procesable y estar en formatos accesibles.

El artículo 6.3 establece la obligación de contar con sistemas de información ambiental, pero no incluye una lista obligatoria de información que debe incluirse en dichos sistemas: los países simplemente incluyeron una lista que establece ciertas directrices voluntarias, por lo que el estándar no supone un verdadero avance. Al final de este artículo, se establece que las partes se obligan a garantizar que dichos sistemas de información ambiental se encuentren organizados, sean accesibles para todas las personas y estén disponibles en forma progresiva por medios informáticos.

El artículo 6.4 establece la obligación de crear un registro de emisiones y de transferencia de contaminantes. Esta es una obligación importante que, hasta el momento, pocos países del continente tienen; específicamente, solo aquellos que son parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o que están en proceso de postulación.

El artículo 6.5 crea la obligación de garantizar la información relevante en casos de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente. Además, compromete a las partes a crear un sistema de alertas tempranas.

El artículo 6.6 establece la obligación de divulgar la información ambiental en los diversos idiomas usados en el país, cuando corresponda. La cláusula *cuando corresponda* parece atar esta obligación a la discrecionalidad de la autoridad competente.

El artículo 6.7 trata sobre el informe nacional del ambiente que deberá publicarse, máximo, cada 5 años.

El artículo 6.8 dispone que para hacer balances de sus políticas ambientales, las partes alentaran la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental.

El artículo 6.9 indica: “Cada Parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones otorgadas que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional”.

El artículo es problemático en su interpretación, porque podría disminuir los estándares de muchos países en cuyas legislaciones ya se consagra que son públicos documentos como las concesiones

y contratos: la razón es que establece que las partes promoverán el acceso a la información ambiental de dichos documentos, pero no el acceso a los documentos como tal. Hay mucha información en estos documentos que, sin ser estrictamente ambiental, sí se relaciona con impactos al medio ambiente y, por tanto, debería ser de público conocimiento. En síntesis, el Acuerdo presenta falencias en este aspecto.

El artículo 6.10 establece la garantía para los consumidores de contar con información sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios, lo que puede ser un buen estándar para que las empresas incluyan esta información y los consumidores tomen mejores decisiones.

El artículo 6.11 habla de la obligación de contar y actualizar archivos y gestión documental en materia ambiental.

El artículo 6.12 determina que las partes deberán, por medio de sus marcos normativos, adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental que está en manos de agentes privados; en particular, aquella referida a sus operaciones y a los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente. Este es un estándar positivo si se tiene en cuenta que muchas veces, con la ampliación de la participación de esos agentes en el

desarrollo de obras y proyectos, la información ambiental está en manos de ellos.

Finalmente, el artículo 6.13 establece que las partes incentivarán

a las empresas para la elaboración de informes de sostenibilidad.

En la siguiente tabla, puede verse un balance del régimen de acceso a la información del Acuerdo de Escazú:

Acuerdo de Escazú. Regresiones en el régimen de acceso a la información, según los representantes de la sociedad civil^[5]

Artículo comentado	Comentario
Denegación del acceso a la información ambiental (...) 5.6. <i>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:</i> a) <i>cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;</i> b) <i>cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;</i> c) <i>cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o</i> d) <i>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.</i>	No se crea un estándar regional en el régimen de excepciones El texto adoptado en el artículo 5 sobre el acceso a la información, aunque consagra el principio de máxima divulgación en el párrafo 1, limita su aplicación al no establecer un sistema de excepciones claro, limitado y estandarizado para toda la región y, en cambio, permite que cada país aplique su régimen doméstico de excepciones, así sea más restrictivo al negar el acceso a la información. Para los países que no cuentan con un régimen de excepciones, esencialmente aquellos países del Caribe que no tienen una ley de acceso a la información, se indicó que podrían aplicar cuatro excepciones consignadas en el artículo, de las cuales una (excepción 5.c.) no hace parte del estándar interamericano. El texto no establece un requerimiento, sino que sólo alienta a cada Parte a adoptar un régimen de excepción que favorezca la divulgación de información.

^[5] Cuadro tomado de Gómez (2017).

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 la divulgación de la información.*

No se estableció ninguna categoría de información ambiental cuyo acceso nunca puedan negar los Estados

En la sexta versión del texto compilado (texto base de negociación del *Acuerdo de Escazú*), el artículo 6.7 (que en el Acuerdo se transformó en el artículo 5.7) establecía que la información relativa a factores que afectaran negativamente el medio ambiente y la salud y la seguridad humanas no se consideraría exenta de divulgación. Este artículo, eliminado por los Estados, permitía que información de importancia fundamental para la protección del derecho a la salud y a un medio ambiente sano siempre se pusiera en conocimiento de la ciudadanía. Artículos similares están incluidos en otros instrumentos de derecho internacional como el Convenio de Aarhus, que establece que la información sobre emisiones de contaminantes al medio ambiente siempre deberá entregarse.

El ahora artículo 5.7. Contiene una obligación vaga y sin precedentes: “tener en cuenta” las obligaciones de derechos humanos al aplicar el régimen de excepciones. No existe un estándar significativo en este artículo porque los países ya están obligados a aplicar los instrumentos de derechos humanos de los que son parte. Además, no está claro cómo se espera que funcione en este contexto, ya que no se expresa como una exención al régimen de excepciones y no forma parte de la prueba de interés público. Sin duda, esto creará problemas en la aplicación, pues es una obligación vinculante difícil de interpretar y aplicar. Y tiene ramificaciones tanto para el público, como para las autoridades públicas. Estas últimas tendrán dificultades para definir si han cumplido con este requisito y el público tendrá dificultades para entender el alcance de este requisito en primer lugar.

Acceso a la información ambiental

(...)

5.2. El ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental comprende:

a) *solicitar y recibir información de las autoridades públicas* [negritas agregadas] *sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales la solicita;*

b) *ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad pública* [negritas agregadas] *que recibe la solicitud, y c) ser informado de su derecho a recurrir la no entrega de información y de los requisitos para su ejercicio.*

Se excluyó el deber general de los Estados de prestar asistencia a las personas que hacen una petición de acceso a la información ambiental

El artículo 5.2 estableció ciertos derechos que los Estados deben garantizar a las personas cuando se hace una solicitud de información ambiental: hacer una solicitud sin mencionar un interés especial o explicar los motivos de la solicitud y ser informadas con prontitud si la autoridad tiene la información solicitada.

Sin embargo, este artículo no incluye el deber general de los Estados de ofrecer asistencia a las personas para hacer una solicitud (que se incluía en versiones anteriores del texto). El deber de asistencia es importante para asegurar que los peticionarios reciban información de manera oportuna. Cuando las autoridades ayudan a los peticionarios a aclarar sus solicitudes de información, estos pueden reducir el tiempo dedicado a buscar información.



Generación y divulgación de información ambiental*(...)*

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 de naturaleza 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 científica, técnica o tecnológica 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/o las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades competentes;
- i) un listado estimado de residuos por tipo y, cuando sea posible, desagregada 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.

No hay una lista obligatoria de información que se deba divulgar proactivamente en el sistema de información ambiental

Las partes se negaron a ponerse de acuerdo, como un estándar regional, sobre un conjunto mínimo de información que debe divulgarse de manera proactiva al público. Esto perjudicará a este último en su capacidad para obtener acceso a información ambiental clave que actualmente no está disponible en muchos países, incluidos permisos, estudios de impacto ambiental, contratos, informes de monitoreo e información de cumplimiento.

Los Estados se comprometieron, en el párrafo 3 del artículo 6, a contar con sistemas de información ambiental, pero no acordaron una lista obligatoria de información que debía incluirse en los sistemas de información ambiental. Simplemente, incluyeron una lista que establece ciertas directrices voluntarias.

6.9. *Cada Parte promoverá el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones otorgadas que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional.*

Hay una regresión en el acceso a documentos públicos que impactan el medio ambiente

El artículo 6.9 es problemático en su interpretación y podría ser una regresión para los estándares de muchos países en cuyas legislaciones ya se consagra que documentos como las concesiones y contratos son documentos públicos. Se establece que las partes promoverán el acceso a la información ambiental de dichos documentos, pero no a los documentos como tal. Hay mucha información en estos documentos que a pesar de no ser estrictamente ambiental si impacta el medio ambiente y por eso debe ser de público conocimiento.

Como se puede ver, es mixto el balance del régimen de acceso a la información ambiental que consagra el Acuerdo: por una parte, contiene estándares importantes en relación con el reconocimiento al derecho de acceso a la información ambiental, el principio de máxima publicidad e incluso la prueba de interés público; pero, por otra, al mismo tiempo, presenta varias fallencias: la más notoria consiste en que no contiene un régimen regional para la denegación del acceso a la información ambiental.

6.2.2 ¿Qué significa para Colombia el régimen de acceso a la información del Acuerdo de Escazú?

En Colombia, la ley 99 de 1993, relacionada con la política ambiental, estableció el derecho de petición de información ambiental:

Artículo 74°.- Del Derecho de Petición de Información. Toda persona natural o jurídica tiene derecho a formular directamente petición de información de conformidad con el artículo 16 de la Ley 23 de 1973. Dicha petición debe ser respondida en 10 días hábiles. Además, toda persona podrá invocar su derecho a ser informada sobre el monto y utilización de los recursos financieros, que están destinados a la preservación del medio ambiente.

El país cuenta además con el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), creado por el Código de Recursos Naturales, emitido en 1974 (decreto ley 2811). El SIAC se planteó como uno de los medios de desarrollo de la política ambiental y se mantiene por la concertación entre el Ministerio de Ambiente y los diversos institutos de investigación ambiental del país.

El régimen de acceso a la información del *Acuerdo de Escazú* complementa y fortalece en algunos puntos la regulación sobre información ambiental en Colombia. En otros, no supone un mayor cambio, pues, simplemente, consagra estándares que ya se aplican en la legislación nacional. Finalmente, en algunas disposiciones, trae estándares que no serán aplicables en el país debido a que la legislación colombiana consagra mejores garantías y, de acuerdo con las obligaciones generales del *Acuerdo de Escazú*, son las que deben aplicarse.

Las disposiciones positivas para Colombia en este régimen son:

- Propone una definición clara sobre información ambiental, incluye el deber de informar al solicitante sobre el procedimiento y requisitos para impugnar una decisión de no entrega de información.
- Establece la obligación de entregar la información en el formato requerido por el solicitante, cuando sea posible
- Crea la posibilidad de un “amparo de pobreza” aplicable a la entrega de la información ambiental cuando el peticionario se encuentre en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales.

- Crea un marco normativo de transparencia activa en materia de información ambiental para el Estado.
- Crea la obligación de establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes.
- Establece la obligación de adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental que está en manos de los privados.

Veamos una por una.

Definición clara sobre información ambiental (artículo 2.c)

En Colombia, la legislación presenta algunos avances en la definición de información ambiental. Por ejemplo, como se vio antes, el artículo 74 de la ley 99 de 1993 se refiere a que puede solicitarse por medio del derecho de petición ambiental la información relacionada con los elementos susceptibles de producir contaminación y los peligros que el uso de dichos elementos pueda ocasionar a la salud humana.

Por el contrario, las leyes del país no incluyen una definición específica de información ambiental. El Acuerdo supliría, entonces, esta carencia y daría mayor claridad para saber qué tipo de información debe estar al alcance de los ciudadanos.

Deber de informar al solicitante sobre el procedimiento y sobre requisitos para impugnar una decisión de no entrega de información (artículos 5.2 y 5.5)

El Acuerdo establece la obligación de la autoridad pública de dar a conocer al solicitante de información ambiental cuando esta se le niega el procedimiento y requisitos para impugnar dicha decisión. Este es un estándar que actualmente no está en la regulación sobre acceso a la información pública en Colombia. Si bien en el país se cuenta con recursos tanto administrativos como judiciales para impugnar una decisión (véase artículo 27 de la ley 1712 de 2014), la autoridad no está obligada a informarle al solicitante sobre la existencia de este recurso, por lo que es necesario que el solicitante lo conozca de antemano y que también tenga toda la información específica sobre requisitos y plazos para acceder a dichos recursos.

La obligación de informar al solicitante sobre sus posibilidades de impugnación es un estándar más garantista para las personas y para el acceso a la información ambiental. Esto es todavía más importante si se tiene en cuenta que las personas más afectadas por los impactos ambientales en el país se encuentran en territorios rurales y, al mismo tiempo, tienen más dificultades para conocer la ley.

Obligación de entregar la información en el formato requerido por el solicitante, cuando sea posible (artículo 5.11)

El Acuerdo crea la obligación de entregar la información al solicitante en el formato que la requiere y cuando dicho formato esté disponible. Aunque es un estándar suave y se condiciona a la disponibilidad del formato solicitado, su adopción representa un estándar nuevo para Colombia y progresista para hacer lo más útil y manejable el acceso a la información ambiental.

Por ejemplo, en materia de industrias extractivas en Colombia, mucha de la información sobre mapas mineros y de hidrocarburos la tiene la autoridad en formatos de datos abiertos, pero se han dado casos en los que las comunidades han solicitado esa información en dicho formato y la autoridad ambiental no la ha entregado en este formato, a pesar de contar con él, lo que dificulta el acceso para el petionario y le resta efectividad a la información. En este caso, con el estándar que establece el Acuerdo, habría una obligación legal de la autoridad de entregar la información en el formato de datos abiertos, para que sea de acceso fácil y reutilizable para su análisis por la comunidad.

Posibilidad de un “amparo de pobreza” aplicable a la entrega de la información ambiental cuando el peticionario se encuentre en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales

El marco legislativo sobre acceso a la información pública en Colombia incluye el principio de gratuidad, en el entendido de que ese acceso es gratuito, pero se pueden cobrar valores asociados a los costos de reproducción y envío (véase ley 1712 de 2014, artículos 3 y 26). El estándar del Acuerdo regional establece que la información ambiental deberá entregarse siempre de manera gratuita (artículo 5.17), a no ser que se requiera su reproducción y envío. En este sentido, el estándar establece que la información digital enviada, por ejemplo, por correo electrónico no podría tener costo y solo aquella información que requiera su reproducción puede cobrarse al solicitante.

El Acuerdo regional también establece la posibilidad de que se exceptúe del pago a los solicitantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Esta figura de “amparo de pobreza” que crea el artículo 5.17 para el acceso a la información ambiental sería un estándar positivo para Colombia y permite que las comunidades más afectadas por impactos ambientales (indígenas, afrocolombianas,

campesinas) puedan acceder a la información sin tener que incurrir en gastos. Aunque la figura se plantea en el Acuerdo atada a la discrecionalidad del Estado parte, sería un inicio importante para que en Colombia se reglamente este estándar y se identifiquen claramente esos casos en los que un peticionario en situación de vulnerabilidad puede ser exceptuado de los costos asociados con el acceso a la información ambiental.

Marco normativo para el Estado, de transparencia activa en materia de información ambiental (artículo 6)

En Colombia, la ley 1712 de 2014 establece la obligación del Estado de poner a disposición del público la información (Cepal, 2018, artículo 7). El estándar del artículo 6 del Acuerdo de Escazú reforzaría esa obligación de transparencia activa del Estado colombiano aplicándola específicamente a la información de carácter ambiental e impulsando la generación de información en formatos de datos abiertos.

Aunque la obligación de transparencia es progresiva y los Estados pactaron que se cumpliría en la medida de lo posible, el Acuerdo establece con claridad que existe una obligación de generar, poner a disposición y difundir información ambiental (Cepal, 2018, artículo 6.1). Sobre los formatos en los que se debe generar la

información, el Acuerdo establece un estándar de progresividad en el que, en la medida de lo posible, la información deberá ser reutilizable, procesable y estar en formatos accesibles, es decir, se favorecen los formatos de datos abiertos que le dan un nuevo grado de efectividad a la información ambiental.

Obligación de establecer un registro de emisiones y de transferencia de contaminantes (artículo 6.4)

Un registro de emisiones y transferencias de contaminantes es un sistema público y actualizado periódicamente que contiene información sobre sustancias químicas y otros contaminantes emitidos al medio ambiente (véase OCDE, 1996). En Colombia, desde 2009, se trabaja en el desarrollo del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), uno de los principales requisitos para hacer parte de la OCDE. En América Latina, hasta este momento, solo México y Chile cuentan con ese registro en funcionamiento, pero hay más de 10 países con proyectos de implementación, algunos más avanzados que otros (Observatorio del Principio 10, 2017).

El artículo 6.4 del Acuerdo establece la obligación de contar con un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo. Esta obligación refuerza la tarea

de Colombia de implementar este sistema de información en el contexto de cooperación regional en el que se establece el Acuerdo. Para la ciudadanía, desarrolla un instrumento fundamental orientado a conocer información crítica para el medio ambiente, como lo es la de contaminantes y residuos que se emiten al medio ambiente.

Obligación de adoptar medidas para promover el acceso a la información ambiental en manos de los agentes privados (artículo 6.11)

La ley de acceso a la información en Colombia establece que las entidades privadas son sujetos obligados en materia de información pública cuando prestan o desempeñan función pública, servicios públicos o cuando administran fondos públicos (ley 1712 de 2014, artículo 5). En este sentido, el régimen ya reconoce que las entidades privadas pueden manejar información de carácter público y que, por lo tanto, deben también estar reguladas por la ley de acceso a la información.

El *Acuerdo de Escazú* establece la obligación de cada parte de tomar medidas, por medio de su normatividad, para promover el acceso a la información ambiental que está en manos de los agentes privados. En especial, el acceso a aquella referida a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente.

Con respecto de la legislación colombiana, el artículo 6.11 hace avances en el estándar de transparencia para las empresas privadas. Determina de manera general que los países parte del Acuerdo deben promover que el público pueda acceder a toda la información ambiental, incluida aquella que está en manos de agentes privados. En otros puntos al respecto, el *Acuerdo de Escazú* no plantea mayores cambios para Colombia, pues recoge estándares que ya están en la legislación nacional. Entre estos estándares, se destacan el *principio de máxima publicidad* y el *principio de legalidad para el régimen de denegación de acceso a la información*. Este último define que las excepciones al acceso a la información deben estar delimitadas de manera previa en la ley.

Hay también algunos puntos sobre los que la legislación colombiana es más garantista, de manera que, aunque el país firme y ratifique el *Acuerdo de Escazú*, se seguirán aplicando los estándares nacionales. Es el caso del plazo que tiene una autoridad para responder una solicitud de información ambiental. En el artículo 6.12 del Acuerdo se establece que ese plazo es de 30 días hábiles, mientras que en Colombia, la ley 99 de 1993 establece que la autoridad tiene un plazo de 10 días para responder un derecho de petición de información ambiental.

6.2.3. Régimen de acceso a la participación ambiental en el *Acuerdo de Escazú*: artículo 7

En materia de acceso a la participación ambiental, el *Acuerdo de Escazú* logró estándares importantes para la región. Estos fortalecen el concepto de gobernanza participativa, según el cual las personas deben tener derecho de participar en la toma de decisiones que las afectan. En el *Acuerdo*, se habla de una participación pública ambiental informada, abierta, inclusiva y efectiva, que se debe tener desde las etapas iniciales y ser debidamente valorada por la autoridad pública en la toma de las decisiones.

6.2.4. ¿Qué significa para Colombia el régimen de acceso a la participación ambiental del *Acuerdo de Escazú*?

El artículo 79 de la Constitución Política de Colombia (2016) consagró el derecho a un medio ambiente sano y estableció que la ley debía garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar ese medio ambiente. La Corte Constitucional ha desarrollado ese derecho mediante jurisprudencia.

Por medio de múltiples mecanismos de carácter político, administrativo y judicial, la legislación colombiana ha materializado el derecho de acceder a la participación en general y, en específico, a la participación ambiental.

Ciertos mecanismos están dirigidos a la participación en materia ambiental: la participación en el trámite de licencias ambientales, la participación en planificación ambiental y la acción popular, cuando se alega la protección del derecho a un medio ambiente sano.

Otros mecanismos de la legislación del país se orientan a permitir la participación en términos generales y su desarrollo ha hecho que, en los últimos años, comunidades y organizaciones de la sociedad civil los utilicen para defender las causas ambientales. Es lo que ocurre con las consultas populares, mediante las que se varios municipios se han declarado libres de actividades extractivas

Cuadro 2. Mecanismos de participación ciudadana

Administrativos	Políticos	Judiciales
• Intervención en el trámite de licencias ambientales • Intervención en procedimientos ambientales • Derecho de petición • Derecho a la consulta previa de comunidades indígenas y afrocolombianas • Veedurías ciudadanas • Participación en los procesos de planeación (POT, PGAR y Pompcas)	• Iniciativa legislativa • Referendo • Revocatoria del mandato • Plebiscito • Consulta popular • Cabildo abierto • Voto	• Acción de tutela • Acción popular • Acción de grupo • Acción de cumplimiento • Acción de inconstitucionalidad

Los variados mecanismos de participación (véase cuadro 2) hacen de Colombia un país con uno de los marcos legislativos más comprensivos en la región, en materia de participación. No obstante, la experiencia concreta muestra muchas falencias en la implementación de los mecanismos y

del derecho a participar. Quizás lo principal en todo esto es que, en muchos casos, la participación ciudadana en el contexto de un proyecto o actividad con potencial de impactar el medio ambiente se valora desde las empresas y el Estado como un requisito que cumplir para seguir adelante con

el proyecto y no como la materialización de un derecho constitucional. Eso hace que las dinámicas participativas sean poco efectivas y poco garantistas.

En los últimos años, la agudización de los conflictos socioambientales en el país ha contribuido a la estigmatización de las comunidades que quieren participar. Se les califica de “opositoras al desarrollo”. Al respecto, uno de los principales aportes del *Acuerdo de Escazú* para Colombia es que fortalece la noción de participación ambiental como un derecho humano que debe implementarse de manera efectiva por medio de mecanismos de participación abiertos e inclusivos.

El reconocimiento del derecho al acceso a la participación ambiental pone a las personas y a las comunidades en el centro de las discusiones ambientales y de la toma de decisiones. Además, es la manera en que el Acuerdo busca contribuir a la prevención y solución de los conflictos socioambientales que se generan cuando no hay una adecuada participación ambiental.

En materia de participación ambiental, el *Acuerdo de Escazú* recoge y fortalece varios estándares presentes en la legislación colombiana e incluye nuevos estándares, como se verá a continuación.

La participación como un derecho

Para empezar, en forma similar a como se plasma en la Constitución colombiana, en el *Acuerdo de Escazú* se establece el derecho a la participación pública en materia ambiental a la par de la obligación que tienen los Estados de promover los mecanismos de participación ciudadana ambiental (artículos 7.1 y 7.2).

En este sentido, el artículo 7.1 del Acuerdo obliga a las partes a implementar una participación abierta e inclusiva, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional. Sobre este último punto, se deben destacar los precedentes que en materia de consulta a pueblos indígenas en contexto de megaproyectos ha establecido la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En ellos se determina que la participación de las comunidades debe darse de manera informada, que debe ser previa a la aprobación del proyecto (véase Corte IDH, 2007) y que deben tomarse como base para cumplir la obligación de garantizar la participación ambiental de acuerdo con este artículo.

Obligación de contar con mecanismos para hacer efectiva la participación

El Acuerdo no solo reconoce la participación en materia ambiental

como un derecho: también establece la obligación de materializar ese derecho por medio de mecanismos de participación, tal cual lo hace el artículo 79 de la Constitución Política.

El artículo 7.2 del Acuerdo determina la obligación de las partes de garantizar mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, actualizaciones de proyectos y actividades que tengan o puedan tener impactos sobre el medio ambiente, incluidos impactos sobre la salud. Esta obligación vuelve efectivo de manera directa el derecho consagrado en el artículo 7.1 al comprometer a cada parte a garantizar mecanismos de participación para el público en los procesos relacionados con proyectos o actividades susceptibles de producir impacto ambiental.

El artículo 7.3 establece un segundo nivel de participación, aplicable a otro tipo de decisiones ambientales como el ordenamiento territorial y la elaboración de leyes, políticas y programas que puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente. En este segundo nivel de participación, la obligación del Estado es menos fuerte ya que no deberá garantizar la participación como en el artículo 7.2, sino, simplemente, promoverla. Sin embargo, es un estándar importante para que el público empiece a exigir su derecho a participar en todo tipo de decisiones que tengan que ver con su medio ambiente y se empiecen

a crear los mecanismos de participación necesarios para tal fin. Este estándar refuerza la legislación nacional, pues define procedimientos para participar en la planificación ambiental y territorial.

Participación temprana y efectiva

Muchas veces, quienes toman decisiones ven la participación ambiental como un requisito formal, sin mayor profundidad, para la aprobación de un proyecto o actividad sobre el que ya se definió el curso a seguir. El *Acuerdo de Escazú* reconoce la necesidad, para que el derecho a la participación pública en materia ambiental sea efectivo, de garantizarlo desde etapas iniciales y no cuando la decisión ya se tomó.

El artículo 7.4 consagra la obligación de asegurar que la participación del público se dé en etapas iniciales del proceso para que se considere debidamente. Esta fue una gran lucha de la sociedad civil. En la negociación, ciertos Estados se oponían a la participación temprana. Incluso, en principio, el texto en negociación hablaba de participación en etapas iniciales cuando todas las opciones aún estén abiertas, pero durante la negociación, se perdió el texto “cuando todas las opciones aún estén abiertas”. Finalmente, se acordó la obligación de adoptar medidas para asegurar la participación desde las etapas iniciales.

Lo que busca el artículo 7.4 es que la participación se asuma como un proceso en sí mismo y que las opiniones del público desempeñen un rol en la decisión. Esta postura contrarresta la de que, como sucede muchas veces, la participación se permita cuando ya hay una decisión tomada y cuando las opiniones del público ya no van a tener ningún tipo de influencia sobre la decisión.

En Colombia, la Corte Constitucional ha reconocido que la participación ambiental debe regirse por los estándares constitucionales y los internacionales de derechos humanos. Entre estos se cuenta el dar la debida consideración a las opiniones del público al momento de tomar la decisión, para lo que es necesario que la participación se garantice en etapas en las que pueda tener influencia sobre el poder de decisión.

Sobre lo que no contiene ninguna referencia expresa la legislación colombiana es acerca de que la participación deba darse en etapas iniciales. Por ejemplo, el decreto 330 de 2007, que regula la audiencia pública ambiental, habla de que la primera oportunidad para solicitar una audiencia pública se tiene antes de que se expida la licencia ambiental. Sin embargo, como se desprende del artículo 5 del decreto 2041 de 2014 que regula el licenciamiento ambiental en Colombia, el trámite de licencia se empieza luego de haber obtenido

el permiso, autorización o contrato por parte de la autoridad.

Así, la posibilidad de participar por medio de una audiencia pública se prevé hacia la mitad del proceso, cuando ya hay una autorización para el proyecto, y no desde el inicio, cuando se está planeando el proyecto. El *Acuerdo de Escazú* plantea entonces un estándar importante para Colombia en el artículo 7.4: se debe asegurar que la participación se dé en etapas iniciales, cuando se está planeando el proyecto, y no solo cuando se ha empezado su implementación.

El artículo 7.7 establece que la participación del público debe incluir la oportunidad para presentar observaciones por medios apropiados y que, antes de tomar la decisión final, la autoridad debe tomar debidamente en cuenta el resultado la participación del público. Este estándar también retoma la legislación colombiana, en la que se determina que las opiniones del público deben tomarse en cuenta a la hora de tomar la decisión (véase, por ejemplo, decreto 330 de 2007, artículo 2.), pero agrega una garantía importante: el público debe contar con los medios apropiados para presentar sus observaciones. El siguiente caso ilustra la importancia de este estándar.

A principio de 2018, la comunidad afectada por el proyecto Hidroituango solicitó una

audiencia ambiental. Más de 680 personas se inscribieron para participar, pero la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) alegó que solo encontró el registro de 120 personas. Además, los peticionarios manifestaron que ni la ANLA, ni la empresa garantizaron los medios físicos necesarios para la realización de la audiencia, que terminó suspendida (LA FM, 2018). Situaciones como está demuestran la importancia de que las personas tengan los medios para dar sus opiniones y ejercer efectivamente el derecho a la participación ambiental.

Obligación de garantizar la participación informada del público

Para asegurar que la participación se presente desde etapas iniciales, el artículo 7.4 del Acuerdo establece el derecho del público a tener una participación informada. Indica que, para que esto ocurra, los Estados deben proporcionar al público la información necesaria para ejercer su derecho a participar de manera efectiva.

El artículo 7.4 se complementa con el artículo 7.5. Este dice que los procedimientos para la participación pública deben tener plazos razonables para que el público informe y haya una participación efectiva.

Además, el artículo 7.6 establece que, para ejercer la participación, el público debe ser informado

en forma efectiva, comprensible, oportuna y con los medios apropiados. De esta manera, se define que, como mínimo, el público debe conocer la siguiente información: i) tipo de decisión ambiental, que se trate en lenguaje no técnico, ii) autoridad responsable de la toma de la decisión y otras autoridades involucradas, iii) procedimiento para la participación del público, incluidas fechas y lugares de consulta, y iv) autoridades y los procedimientos para solicitar información.

El régimen de acceso a la información también establece una lista mínima de aspectos y datos que debe ponerse a disposición del público de manera gratuita cuando se están discutiendo proyectos o actividades con impacto ambiental (regulados por el artículo 7.2). En ese sentido, el artículo 7.17 establece que el público, cuando se trata de un proyecto o actividad susceptible de causar impactos al ambiente, debe por lo menos conocer siete categorías de información:

- a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesta;
- 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.

Obligación de difundir los resultados de los procesos de participación

En el Acuerdo, la obligación de informar al público se aplica también a la información sobre la adopción de la decisión. El artículo 7.8 compromete a las partes a velar porque se informe oportunamente al público de la decisión tomada, de los motivos en que esta se fundamenta y la manera en que la participación pública se tuvo en cuenta. Se establece, además, que serán públicas tanto la decisión, como los antecedentes en los que esta se basa.

A pesar de que el artículo 7.8 solo obliga a las partes a que “velen” porque se informe al público oportunamente del resultado de

una decisión ambiental, es una provisión importante, pues fortalece la transparencia en la toma de decisiones. Además, ataca directamente una problemática recurrente en los procesos de participación ciudadana que consiste en que, aunque se realice un proceso de participación pública, la decisión final se toma en instancias cerradas y no se difunde ampliamente, de modo que la comunidad queda en un completo estado de desinformación y de frustración, en medio de un proceso de participación ciudadana que parece no tener resultados.

La obligación de informar sobre la decisión tomada se complementa con la obligación de difundir dicha decisión por medios apropiados. El artículo 7.9 requiere que las partes difundan por medios apropiados y de manera rápida y efectiva las decisiones ambientales que involucran la participación pública. Además, los Estados deben también difundir la información acerca de los procedimientos administrativos y legales que el público puede seguir contra esa decisión.

Este último estándar es una medida importante para avanzar en la rendición de cuentas de las autoridades. Ellas deberán responder ante el público por las decisiones que toman. Además, fortalece el acceso a la justicia, por cuanto obliga a la autoridad

a informar al público sobre las opciones que le da la ley ante una decisión ambiental.

Participación ambiental adecuada a las características del público y eliminación de barreras a la participación

Para que haya una participación efectiva, el *Acuerdo de Escazú* reconoce que los procesos de participación se deben adaptar a las características del público. En ese sentido, no se necesitan los mismos elementos cuando quienes participan viven en una ciudad capital, o si se trata de una comunidad indígena cuyo asiento es una región apartada del país. El artículo 7.10 compromete a las partes del Acuerdo a establecer las condiciones necesarias y adecuadas del proceso de participación, según las características del público.

Entre esas características, el idioma puede ser una de las que mayores barreras para que una comunidad en la región de América Latina y el Caribe ejerza su derecho a la participación. La multiculturalidad del continente hace que muchas comunidades indígenas y afrodescendientes hablen como primer idioma uno diferente al oficial del país. Esas mismas comunidades, por estar ubicadas en las zonas rurales, son las que, por lo general, padecen más los impactos de los proyectos que afectan el medio ambiente.

El artículo 7.11 responde a esta última característica propia de la región. Establece que cuando el público directamente afectado hable un idioma distinto al oficial, la autoridad debe velar por que se facilite su comprensión del proceso y su participación en la toma de decisiones.

El Acuerdo no determina claramente la manera en que las autoridades van a identificar al público directamente afectado por una actividad o proyecto, pero sí crea la obligación de establecer acciones para que ese público directamente afectado pueda participar. El artículo 7.16 establece que la autoridad pública hará esfuerzos para hacer esa identificación y que deberá promover acciones específicas para facilitar su participación.

La forma de la participación, adecuada al público al que se orienta, también debe reconocer las barreras que enfrentan los grupos y personas en situación de vulnerabilidad. Para eso, el artículo 7.14 del Acuerdo establece que la autoridad debe hacer esfuerzos para identificar y apoyar a dichas personas o grupos, de manera que puedan participar en forma activa, oportuna y efectiva. En ese propósito, este artículo señala que la autoridad debe considerar los medios y formatos adecuados a la participación y eliminar las condiciones que se pueden convertir en barreras a la participación de las personas en situación de vulnerabilidad.

Cuando se trate de pueblos indígenas y comunidades locales, el artículo 7.15 obliga a la parte a garantizar el respeto de su legislación y de sus obligaciones internacionales relativas a estas comunidades. Este artículo no fortalece ningún estándar, por cuanto los Estados ya están comprometidos a cumplir su ley y los tratados internacionales de los que son parte, pero se puede rescatar de él que refuerza el compromiso con la garantía de los derechos para las comunidades indígenas o étnicas en general.

Obligación de promover espacios de participación

Por último, el Acuerdo crea una obligación de promover espacios de participación en dos ámbitos. El artículo 7.12 dice, en relación con el ámbito internacional, que las partes promoverán la participación del público en foros y negociaciones ambientales o que tengan incidencia ambiental y que también promoverá la participación del público en instancias nacionales donde se discutan asuntos relacionados con foros internacionales.

La participación del público en las negociaciones internacionales es un precedente necesario, ya que actualmente la mayoría de las decisiones ambientales se toman sobre la base de los compromisos adquiridos por el país con otros. Por ejemplo, las políticas de cambio climático dependen

de las decisiones que se tomaron en la Conferencia de las Partes en 2015, en el Acuerdo de París sobre Cambio Climático y en los espacios asociados, así que para poder incidir en estas decisiones no es suficiente con que el público participe en el ámbito nacional. Tienen que abrirse para él también esos espacios internacionales.

El artículo 7.13 establece que las partes alentarán a crear, o que se usen si ya se han creado, espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales. El artículo abre la posibilidad de que, en esos espacios, cuando corresponda, se valoren el conocimiento local y las interacciones entre las visiones variadas. El “como corresponda” en la redacción del artículo ata la obligación a la discrecionalidad de la autoridad y le resta eficacia. Sin embargo, la noción de que el conocimiento tradicional y local debe tenerse en cuenta en los espacios de consulta puede fortalecer la reivindicación de las comunidades

6.2.5. Régimen de acceso a la justicia en asuntos ambientales (artículo 8)

El acceso a la justicia ambiental es el tercer pilar de la democracia ambiental. El derecho de acceso a la justicia ambiental busca que cualquier persona que vea sus derechos afectados pueda acceder a mecanismos judiciales efectivos. El *Acuerdo de Escazú*, en el artículo 8, que crea el régimen de justicia

ambiental, estableció estándares importantes para fortalecerla y para permitir que cualquier persona acceda a los mecanismos necesarios para solicitar la protección de su derecho a un medio ambiente sano.

Obligación de garantizar el acceso a la justicia ambiental

El artículo 8.1 consagra la obligación de cada parte de garantizar el derecho de acceder a la justicia en asuntos ambientales. En el marco de esa obligación, el artículo 8.2 establece que cada parte debe adecuar su legislación para asegurar el acceso a procedimientos judiciales y administrativos con los que las personas puedan impugnar: i) decisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental, ii) acciones relacionadas con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; iii) cualquier otra decisión que pueda afectar el medio ambiente o ir en contra de normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

Elementos necesarios para garantizar el derecho a la justicia ambiental

Para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia ambiental, el Acuerdo, en el artículo 8.3, plantea los elementos con los que cada parte debe contar. No obstante, esta obligación se ata a la consideración de las circunstancias de cada parte. Los Estados argumentaron en la

negociación que era difícil comprometerse a implementar tantos cambios en la administración de justicia ambiental, especialmente porque para ello será necesario tener suficientes recursos.

Luego de una intensa negociación, se estableció una lista de elementos esenciales que garanticen el derecho de acceso a la justicia ambiental, pero se agregó la cláusula “considerando sus circunstancias nacionales”. Con respecto a esta cláusula, se medirá la implementación de esta obligación, atada a las características y situaciones específicas en que se encuentre cada parte.

Varios elementos del artículo que garantizan el acceso a la justicia ambiental son:

- a. Órganos con conocimientos especializados en materia ambiental.
- b. Procedimientos oportunos, efectivos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos, es decir, costos altos que se convierten en una barrera al acceso a la justicia
- c. La legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; es decir, que al ser un derecho colectivo, cualquier persona puede acudir a los jueces para su defensa.

Este es uno de los puntos más importantes del régimen de acceso a la justicia ambiental: aunque en Colombia es algo que ya existe por cuanto el derecho al medio ambiente sano se clasifica como un derecho colectivo y cualquier persona puede solicitar su protección, en muchos países de la región todavía se requiere que la persona muestre un interés particular para iniciar una acción en defensa del medio ambiente.

- d. Medidas cautelares y provisionales para prevenir o cesar el daño que se está causando al medio ambiente. Estas medidas son una herramienta vital para los defensores, pues se pueden pedir en el marco de un proceso judicial, sin tener que esperar al resultado del proceso, que se puede demorar años mientras el daño ambiental se agrava.
- e. Medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental: en este punto, el Acuerdo propone dos medidas como ejemplo. Primera, la inversión de la carga de la prueba, es decir, si una persona alega un daño o posible daño ambiental, que sea la autoridad la encargada de probar que esto no está ocurriendo. En segundo lugar, la carga dinámica de la prueba, figura procesal que hace que

quien esté en mejores condiciones de probar algo, sea el encargado de hacerlo.

En un escenario de daño ambiental donde generalmente las comunidades afectadas están en una situación de desigualdad frente al Estado y las empresas, estas figuras para facilitar la prueba ambiental contribuirían a fortalecer el acceso a la justicia y a asegurar que quien tenga la prueba sea el encargado de efectivamente presentarla ante el juez.

- f. Mecanismos de ejecución y cumplimiento de las medidas judiciales y administrativas.
- g. Mecanismos de reparación: entre los mecanismos que propone el artículo, están la restitución al estado previo a que se produjera el daño, la compensación, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y recursos económicos para apoyar la reparación del daño.

Eliminación de barreras al acceso a la justicia ambiental

El *Acuerdo de Escazú* también reconoce que el acceso a la justicia ambiental se dificulta con elementos que se convierten en barreras para el ejercicio de este derecho. Por esta razón, el artículo 8.4 crea la obligación de que las

partes faciliten el acceso a la justicia y para ello deben establecer: i) medidas para reducir o eliminar barreras al acceso a la justicia, ii) medios para divulgar el derecho de acceso a la justicia y los procedimientos que este contiene, iii) mecanismos para difundir las decisiones administrativas y judiciales en materia ambiental y iv) el uso de interpretación o traducción a otros idiomas, cuando sea necesario para asegurar que se ejerza el derecho.

Tal como se incluyó en el régimen de acceso a la información y a la participación, el régimen de acceso a la justicia ambiental contiene una consideración especial relacionada con las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. El artículo 8.5 establece que para hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia, las partes del Acuerdo deben atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante la instauración de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica de manera gratuita.

Para finalizar, el artículo 8.6 obliga a las partes a que todas las decisiones judiciales y administrativas ambientales y sus fundamentos se consignen por escrito. El artículo 8.7, por su lado, compromete a las partes a promover mecanismos alternativos de solución de controversias.

Aun con la importancia de los estándares que consagra el régimen sobre acceso a la justicia ambiental, el Acuerdo también presenta falencias. Como se vio anteriormente, el artículo 8.3 condiciona la garantía de elementos esenciales para la justicia ambiental a las circunstancias nacionales. Esto significa un reto para la implementación del artículo 8 y la evaluación de su cumplimiento, pues se ata a un elemento discrecional de cada parte, al considerar cuáles son sus circunstancias nacionales y lo que puede o no puede hacer sobre la base de ellas.

Además, como se explicó en el artículo 3, relativo a los principios del Acuerdo, el texto preliminar en negociación incluía un artículo sobre los criterios de interpretación para la justicia ambiental, entre los que estaban el principio preventivo, precautorio y el principio *indubio pro-natura*. Sin embargo, en una de las últimas reuniones del Comité de negociación, los Estados decidieron mover este artículo para trasladar los principios al artículo 3 y eliminaron el principio *in dubio pro-natura* como parte de los criterios de interpretación. La eliminación del principio *indubio pro-natura* en el Acuerdo es una oportunidad perdida, que hubiera podido contribuir a avanzar sustancialmente en los estándares regionales y darles mejores herramientas a los jueces para interpretar sus leyes.

6.2.6. ¿Qué significa para Colombia el régimen de acceso a la justicia en asuntos ambientales del Acuerdo de Escazú?

Al derecho de acceso a la justicia ambiental en Colombia lo protege la Constitución Política del país. El artículo 80 de la Carta Política asigna al Estado el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos ambientales, prevenir los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones y exigir la reparación de los daños. Además, el artículo 88 crea la *acción popular* como el mecanismo de justicia para proteger los derechos colectivos, entre ellos, el derecho a un medio ambiente sano. La Constitución también contiene otros mecanismos judiciales como la *acción de grupo* y la *acción de tutela* que se utilizan para demandar la protección del derecho a un medio ambiente sano y obtener reparación.

El acceso a la justicia ambiental se desarrolla, igualmente, a partir de las instancias administrativas, a las que puede acudir la ciudadanía para recurrir decisiones que afecten su derecho a un medio ambiente sano.

El marco legislativo colombiano ya cuenta con varios de los estándares que propone el *Acuerdo de Escazú* en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Por ello, en justicia ambiental, el Acuerdo plantea para Colombia la posibilidad de fortalecer este derecho y, sobre todo, de eliminar las barreras que impiden que la ciudadanía pueda ejercerlo.

Fortalecimiento de elementos del acceso a la justicia en asuntos ambientales

Como vimos anteriormente, el artículo 8.3 del Acuerdo establece una lista de elementos con los que deben contar los Estados parte para garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Colombia ya tiene prácticamente todos los estándares de la lista, unos más avanzados que otros, por lo que el principal aporte del Acuerdo en este sentido es la proposición de fortalecerlos, de modo que eso se traduzca en una justicia ambiental efectiva.

En materia de órganos competentes con conocimientos ambientales especializados, en el país están la Procuraduría Delgada para Asuntos Ambientales y la Unidad Nacional de Fiscalías de Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Sin embargo, no cuenta con cortes especializadas en materia ambiental. Por ello, la Corte Constitucional, como órgano de cierre en materias relacionadas con derechos humanos, es la que se ha encargado en mayor medida de desarrollar la jurisprudencia ambiental en Colombia. De allí que esta obligación abra la puerta para

que las cortes obtengan mayores conocimientos especializados en materia ambiental y, en últimas, para que paulatinamente se creen cortes ambientales, como ocurre en Chile y Costa Rica, países de la región.

El artículo 8.3 también plantea la oportunidad de que en Colombia se fortalezcan elementos fundamentales para el acceso a la justicia en asuntos ambientales, como las medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, los mecanismos de ejecución de las sentencias y los mecanismos de reparación del daño ambiental.

Efectivizar el acceso a la justicia ambiental

Quizás el mayor aporte del Acuerdo en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales en Colombia es que busca hacer efectivo este derecho mediante la adopción de los mecanismos apropiados y, sobre todo, mediante la eliminación de barreras, especialmente para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

En el país, por lo general, los mayores conflictos ambientales afectan a las personas más pobres, a las que viven en el campo y hacen parte de comunidades campesinas, indígenas y afrocolombianas. Estas personas son, a su vez, quienes experimentan las mayores barreras para acceder a

la justicia: falta de conocimiento y de recursos e, incluso, la barrera del idioma. Los artículos 8.4, 8.5 y 8.3.b del *Acuerdo de Escazú* persiguen hacer frente a esta problemática comprometiendo a los Estados parte a traducir en acciones reales el reconocimiento al derecho de acceder a la justicia, acciones que garanticen un acceso efectivo a la justicia, en especial para quienes más lo necesitan.

6.2.7. El Acuerdo crea nuevo pilar de la democracia ambiental: la protección de defensores de derechos humanos ambientales (artículo 9)

En agosto de 2017, durante la séptima reunión del Comité de Negociación del Acuerdo, que sesionó en Buenos Aires, Argentina, los países parte aprobaron la adopción de un artículo específico (artículo 9) destinado a la protección de personas defensoras ambientales en la región. Esta provisión es única en su tipo y constituye un verdadero avance para Latinoamérica, región, en los últimos años, con el mayor número de asesinatos de defensores ambientales (Global Witness, 2017, 7).

La presión de la sociedad civil en las negociaciones regionales y las noticias que día a día se conocen en el continente sobre ataques y asesinatos en contra de defensores ambientales condujeron, finalmente, a la aceptación por parte de los

Estados de incluir el artículo 9. Así, se constituyó un cuarto pilar en el modelo de democracia ambiental para América Latina y el Caribe.

Para Colombia, país que ocupa uno de los primeros lugares en asesinatos a personas defensoras ambientales, el artículo mencionado debe convertirse en una herramienta para protegerlas y para prevenir que ocurran más homicidios contra ellas.

El artículo 9 fue una de las mayores ganancias de la sociedad civil en las negociaciones. El público de Costa Rica tomó la iniciativa de proponer un artículo específico sobre protección a defensores ambientales y la presentó como suya ante la plenaria cuando finalizaba la mencionada reunión del Comité de Negociación en agosto de 2017. El texto terminó de negociarse en el noveno Comité de negociación, en Escazú, Costa Rica, en medio de un intenso intercambio.

Al artículo 9 se suma el 4.6, referido a las obligaciones generales que comprometen a todos los Estados parte a otorgarles reconocimiento y protección a las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que trabajen por la protección del medio ambiente. Durante la negociación, ciertos Estados plantearon, en función de ese reconocimiento y protección estatal, la necesidad de que las organizaciones defensoras ambientales se constituyeran de acuerdo con

la ley. Uno de los grandes logros de la sociedad civil en el *Acuerdo de Escazú* fue que no se condicionaran ni el reconocimiento ni la protección a requisitos de tipo legal. En Latinoamérica, eso puede convertirse en una barrera para la protección ambiental, pues, en toda región, hemos visto casos de organizaciones a las que se cancela o se niega el registro por sus críticas a los gobiernos.

El artículo 9 es una muestra del reconocimiento al rol que tienen los defensores ambientales en nuestra región y a la necesidad de tomar medidas específicas para su protección. El artículo crea un régimen, compuesto por tres ámbitos de protección de las personas defensoras ambientales: el entorno en el que trabajan, sus derechos y la prevención, investigación y sanción relacionadas con los ataques contra ellas.

Obligación de garantizar un entorno seguro y propicio para la labor de quienes defienden lo ambiental

El numeral 1 establece la obligación de garantizar un entorno seguro y propicio para que personas, grupos y organizaciones puedan desarrollar su labor de defensa ambiental sin amenazas, ni restricciones. La obligación compromete al Estado a actuar en contra de la violencia que las azota, pero, también, a emprender acciones para eliminar cualquier tipo

de restricción, que se constituye en una barrera del entorno propicio que se les debe garantizar.

Obligación de proteger los derechos de los defensores ambientales

El numeral 2 obliga a las partes a tomar medidas adecuadas y efectivas para reconocer y proteger los derechos de quienes defienden el ambiente. En esa perspectiva es preciso considerar las obligaciones internacionales de cada parte, sus principios constitucionales y los elementos de su sistema jurídico.

El numeral reconoce específicamente los derechos a la vida, a la integridad personal, a la libertad de expresión, de reunión y asociación y el derecho a la libre circulación. Al retomar el compromiso de la protección de los derechos fundamentales de personas defensoras ambientales, los Estados parte del Acuerdo refuerzan su compromiso hacia ellas y se obligan a tomar medidas efectivas de protección de sus derechos.

Obligación para prevenir, investigar y sancionar ataques contra defensores ambientales

Finalmente, el numeral 3 determina la obligación de tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques de los que puedan ser objeto quienes de-

fienden lo ambiental cuando están ejerciendo sus derechos de acceso.

La impunidad reinante en relación con los ataques que han ocurrido en la región potencializa a los perpetradores de los atentados y desencadena más violencia. Ellos ven que pueden actuar sin que haya ningún castigo (véase Global Witness, 2017, 7). Por medio del numeral 3, los Estados se comprometen, entre otras cosas, a tomar medidas para confrontar directamente la violencia que sufren las personas defensoras de lo ambiental y para prevenir ataques; si se produce un ataque a pesar de que se han tomado medidas preventivas, las partes se obligan a aplicar disposiciones efectivas para superar ese estado de impunidad e investigar y sancionar a los responsables de los ataques.

Colombia se convirtió en los últimos años en uno de los países más peligrosos para quienes defienden el ambiente, el segundo en la región, después de Brasil. Las estadísticas muestran el aumento del número de asesinatos y ataques en su contra. La dinámica de violencia que afecta particularmente a los defensores ambientales se ha generado a partir de dos situaciones: la persistencia de actores armados en los territorios y el surgimiento de nuevos conflictos allí, surgidos a raíz de la finalización de la confrontación con uno de estos actores, la organización guerrillera Fuerzas Armadas Revolucionarias

de Colombia, Farc-EP^[6]: al retirarse esa organización de los lugares que ocupaba, estos se presentan como oportunidades para la inversión extranjera, con lo que esto implica en términos de los conflictos territoriales.

Unido a lo anterior, las fallencias en materia de garantías al derecho a la participación ambiental en el país han atizado las tensiones y la estigmatización de quienes buscan defender los territorios y el derecho a un medio ambiente sano.

El *Acuerdo de Escazú* representa una oportunidad vital en ese contexto. Con él, pueden tomarse medidas que permitan superar esa violencia en Colombia. El régimen de protección del Acuerdo se dirige a tres puntos prioritarios para el país:

- superar la estigmatización, reconocer el rol de personas defensoras y garantizar un entorno apropiado para que ejerzan su labor;
- proteger sus derechos y,

- adoptar medidas para prevenir los ataques contra ellas. De no ser posible, establecer disposiciones para investigar y judicializar de manera efectiva a los atacantes.

El *Acuerdo* ya empezó a dar sus contribuciones en estas materias en el país. En abril de 2018, fue uno de los argumentos que utilizó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para solicitar la inclusión de las personas defensoras ambientales en el *Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios* (decreto 660 de 2018), formulado y definido como parte de la implementación del acuerdo de finalización del conflicto y la construcción de paz entre el gobierno colombiano y las Farc-EP (véase Santos y Jiménez, 2016).

Uno de los mayores aportes del *Acuerdo de Escazú* para América Latina y para el mundo es el cuarto pilar de la democracia ambiental, el reconocimiento y la protección a quienes defienden lo ambiental. El régimen de protección, además de cumplir esa valiosa labor de reconocimiento a estas personas como actores fundamentales en la sociedad, obliga a los países a definir e implementar acciones concretas tendientes a su protección, lo que marcará una diferencia en la vida de miles de ellas que trabajan todos los días por un mejor mundo.

.....
^[6] Se trata del acuerdo de finalización del conflicto y construcción de la paz firmado en noviembre de 2016 entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Farc-EP y a su posterior implementación (véase Santos y Jiménez, 2016).

6.3. Tercera parte: marco institucional del Acuerdo

Los 17 artículos del Acuerdo de Escazú comprendidos entre el 10° y el 26° determinan su marco institucional. Esta parte empieza con una sección sobre **fortalecimiento de capacidades y cooperación**. Desde el inicio, esta sección se definió como uno de los objetivos del Acuerdo, pues los Estados aspiraban a crear un marco de regulación regional en el contexto de fortalecimiento de capacidades y cooperación entre las partes y con otros Estados, con organizaciones internacionales y con organizaciones de la sociedad civil.

La segunda sección se puede denominar **instituciones y funcionamiento del Acuerdo**. Habla de 4 instituciones: i) el Centro de Intercambio de Información (artículo 12), ii) el Fondo de Contribuciones Voluntarias (artículo 14), iii) la Conferencia de las Partes o COP (artículo 15) y iv) el Comité de Apoyo a la Aplicación y al Cumplimiento (artículo 18).

Tales instituciones se encargarán de contribuir y velar por la implementación del Acuerdo. La COP, como órgano máximo, será el foro en el que los países rindan cuentas sobre sus avances; un gran logro de la sociedad civil es que el Acuerdo contempla la participación significativa del

público y encarga a la primera COP de definir las reglas con las que se registrará dicha participación.

El Comité de Apoyo a la Implementación y el Cumplimiento, por su parte, es la piedra angular de evaluación sobre el cumplimiento del Acuerdo y, como se explicará a continuación, su éxito dependerá de las reglas que para su funcionamiento se aprueben durante la primera COP.

Por último, en la segunda sección se establecen los procedimientos necesarios para la entrada en vigor y el funcionamiento del Acuerdo.

6.3.1. Marco de fortalecimiento de capacidades y cooperación: artículos 10 y 11

Desde la *Declaración sobre la aplicación del Principio 10* (Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012), los Estados habían reconocido que, a pesar de que el Principio 10 ya hacía parte de las legislaciones nacionales, había muchas deficiencias en su implementación que exponían la necesidad de contar con un instrumento regional. Una de las prioridades que, entonces, definieron para el instrumento regional es que contribuyera a fortalecer las capacidades tanto del mismo Estado, como del público, con respecto a los derechos de acceso.

El artículo 10 del *Acuerdo de Escazú* contiene una única obligación de que las partes creen y fortalezcan sus capacidades nacionales, para así contribuir a su implementación. Para lograr esto, el Acuerdo provee un listado de medidas, que las partes podrán tomar:

- Capacitar a funcionarios públicos en derechos de acceso.
- Sensibilizar al público y a las instituciones estatales y crear en ambos capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso.
- Dotar a las instituciones con recursos adecuados.
- Educar en las disciplinas ambientales a estudiantes de todos los niveles educativos.
- Tomar medidas específicas para personas en situación de vulnerabilidad.
- Reconocer la importancia de las organizaciones que contribuyen a formar al público en materia de derechos de acceso.
- Fortalecer las capacidades en materia de información ambiental.

Si bien, las partes no se obligan a adoptar todas estas medidas al ser un listado facultativo, la lista puede ser un guía para las partes

en su proceso de fortalecimiento de capacidades.

La cooperación como tema del Acuerdo también se había definido en la *Declaración sobre la aplicación del Principio 10* como una de las prioridades de los Estados (Estados latinoamericanos y del Caribe, 2012). Para quienes estaban negociando en Escazú, la posibilidad de la cooperación, incluso en términos financieros, fue un elemento fundamental para decidirse o no a hacer parte del Acuerdo.

El artículo 11 compromete a las partes a cooperar para fortalecer sus capacidades e implementar el *Acuerdo*. El artículo establece que se deberá tener una especial consideración con los países en desarrollo sin litoral y con los pequeños Estados insulares de la región. Para aplicar la cooperación con respecto a los Estados menos adelantados, el numeral 11.3 establece que las partes deberán promover actividades y mecanismos diversos: diálogos, talleres, materiales, programas educativos, intercambios de buenas prácticas y comités para abordar las prioridades de cooperación.

Así mismo, para implementar el acuerdo, el numeral 11.4 establece la posibilidad de hacer alianzas con países de otras regiones, con organizaciones internacionales, con la academia, el sector privado y con organizaciones de la

sociedad civil. Por último, las partes se obligan a intercambiar información sobre los ilícitos ambientales en la región.

6.3.2. Órganos y funcionamiento del Acuerdo. Artículos 12, 14.1, 15

El *Acuerdo de Escazú* crea varias instituciones que contribuirán a lograr los diversos objetivos de los Estados. Estas instituciones se orientan a facilitar la cooperación y el intercambio de información entre las partes y a asegurar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

6.3.3. Centro de Intercambio de Información

El artículo 12 creó el Centro de Intercambio de Información sobre los Derechos de Acceso. El centro, operado por la Cepal, funcionará de manera virtual y en él se recopilarán documentos y datos sobre legislación, políticas, medidas administrativas, códigos de conducta y buenas prácticas.

Hoy, la Cepal ya cuenta con un Observatorio sobre el Principio 10 (2017), en el que se recopila información relevante sobre el tema para la región. El nuevo centro de intercambio de información será un recurso importante para poner al alcance de todas las personas la información relevante para la implementación de los derechos de

acceso protegidos por el *Acuerdo de Escazú*.

6.3.4. Fondo de Contribuciones Voluntarias

El Fondo de Contribuciones Voluntarias será el órgano financiero del Acuerdo. Se estableció por medio del artículo 14.1, con el fin de apoyar la implementación del Acuerdo. Las partes aportarán en forma voluntaria los recursos para el fondo, pero, además, la COP, órgano máximo del Acuerdo, podrá invitar a otras fuentes a hacer aportes para esa implementación. Esto abre la puerta a la contribución de la cooperación internacional.

Por último, el artículo estableció que la COP definirá las reglas de funcionamiento del fondo.

6.3.5. La Conferencia de las Partes, COP

El órgano supremo de los tratados multilaterales ambientales es la COP. El artículo 15 del *Acuerdo de Escazú* estableció que ella se reunirá por primera vez a más tardar, un año después de la entrada en vigor del Acuerdo y la convocará el secretario o secretaria ejecutiva de la Cepal. El Acuerdo definió que, en la primera COP, las partes decidirán la periodicidad de sus reuniones.

Siguiendo el espíritu participativo de la negociación, el Acuerdo estableció que la primera COP se encargue de aprobar las reglas de procedimiento, incluidos los mecanismos para la participación significativa del público. Además, tendrá que aprobar las disposiciones financieras para la implementación del Acuerdo.

Junto a esas dos funciones específicas que tendrá que cumplir en su primera reunión, la COP se encargará durante todo el tiempo de examinar y fomentar la aplicación del Acuerdo. En esa perspectiva, podrá establecer órganos subsidiarios, aprobar informes de dichos órganos, formular recomendaciones a las partes para el cumplimiento del Acuerdo, ser el foro en el que las partes rindan cuentas sobre la implementación y establecer directrices para la movilización de recursos financieros. En ella, los países podrán tomar decisiones con respecto al Acuerdo y por ello es fundamental que se asegure la participación efectiva del público en sus reuniones.

6.3.6 Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento

Este comité sigue la naturaleza del comité de cumplimiento del Convenio de Aarhus, como un órgano consultivo no contencioso y no judicial.

En el texto original en negociación, la redacción del artículo

sobre el comité en mención incluyó la facultad de considerar las comunicaciones de los miembros del público sobre el cumplimiento de las partes en el tratado. Sin embargo, esta posibilidad se excluyó, pues algunos países en la negociación aún se oponían a la naturaleza vinculante del Acuerdo, principalmente Colombia y México. En este caso, las partes cedieron a cambio de que el grupo de los “opositores” aceptaran contar con un instrumento vinculante, ya que adoptar un instrumento con forma de tratado o no fue algo que se discutió hasta los últimos momentos.

Los países opositores parecían temer a la idea de que el Comité recibiera comunicaciones directamente del público. En el caso del Comité de cumplimiento de la Convención de Aarhus, el poder recibir peticiones tanto del público como de las partes se ha convertido en una herramienta fundamental para la efectividad de la Convención y en un nuevo nivel de participación ciudadana.

Los países negociantes del *Acuerdo de Escazú* decidieron, pues, excluir dicha posibilidad del texto y, en su lugar, acordaron que las reglas relacionadas con la estructura y el funcionamiento del Comité se determinaran en la primera COP. Es decir, la discusión sobre las comunicaciones del público se aplazó para el futuro y será uno de los primeros puntos a abordar en esa primera COP. De ese debate

dependerá en gran medida el éxito del Acuerdo y de su mecanismo de cumplimiento.

6.4. Cuarta parte. Reglas de funcionamiento y últimos artículos

6.4.1. Reglas de funcionamiento

Los siguientes artículos establecen reglas para la implementación del Acuerdo:

- Artículo 13, sobre implementación nacional: compromete a cada parte a facilitar, de acuerdo con sus posibilidades, los medios para cumplir las obligaciones derivadas del acuerdo.
- Artículo 16, sobre derecho al voto: cada parte del Acuerdo tendrá derecho a un voto.
- Artículo 18, sobre la Secretaría Ejecutiva: la ejercerá la Cepal, entidad que también actuó como Secretaría Técnica de la Negociación. La Secretaría Ejecutiva se encarga de organizar la COP, de prestar asistencia para el fortalecimiento de capacidades de las partes y de desarrollar las demás funciones que la COP le asigne. Para ello, tiene la facultad de establecer arreglos administrativos y logísticos orientados a desarrollar sus funciones.
- Artículo 19 sobre solución de controversias: establece los procedimientos para la solución de controversias entre las partes, favoreciendo en primer lugar el diálogo.
- Artículo 20, sobre enmiendas: establece el procedimiento para proponer y adoptar enmiendas, es decir, modificaciones al texto del acuerdo.
- Artículo 23, sobre reservas: el Acuerdo establece que no se pueden establecer reservas. Las reservas son una figura del derecho de los tratados que permiten que un Estado excluya o modifique una parte del tratado al momento de firmarlo; es decir, las reservas permiten que los Estados tengan diferencias en cuanto a sus obligaciones.
- La discusión sobre las reservas fue muy difícil durante la última reunión de negociación, pues algunos Estados (nuevamente, México, Colombia y, a último momento, Guatemala) querían que el tratado admitiera reservas. Para la sociedad civil era muy peligroso que eso ocurriera por cuanto no permitiría que se consolidara un estándar regional de democracia ambiental. Si así hubiera sido, cada país podría tener diferencias en cuanto a su grado de obligación.

- Finalmente, la prohibición de reservas se aprobó en el último momento, después de mucha presión e incidencia sobre los gobiernos que se oponían y se garantizó así la integridad del texto del acuerdo.
- Artículo 24, sobre denuncia: el procedimiento de denuncia permite a un Estado parte retirarse del tratado. El *Acuerdo de Escazú* establece que este procedimiento se podrá iniciar tres años después de la entrada en vigor del tratado
- Artículo 25, sobre el depositario: el depositario es la persona en la que reposa el texto auténtico de un tratado. En este caso, será el secretario general de Naciones Unidas.

6.4.2 Firma, ratificación y entrada en vigor: artículos 21 y 22

Lo último que queremos tratar es lo relacionado con los pasos necesarios para que empiece la implementación del Acuerdo.

Sobre la firma, ratificación y entrada en vigor, se estableció que el Acuerdo estará abierto para la firma de los 33 países de América Latina y el Caribe por un periodo de dos años a partir del 27 de septiembre de 2018, fecha en la que comienza la Asamblea General de Naciones Unidas (artículo 21).

El artículo 22 establece que para que el Acuerdo entre en vigor se requiere de la firma y ratificación de 11 Estados. Y si es así, el acuerdo entrará en vigor 90 días después de que el instrumento de ratificación 11 se haya depositado, a la vez que se podrá convocar a la primera COP.

El grupo de países iniciales es muy importante, pues, de su composición dependerán decisiones fundamentales para la implementación del Acuerdo. Como se explicó, la primera COP decidirá las reglas para el funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, la participación del público y las disposiciones financieras para la implementación.

El *Acuerdo de Escazú* marca un hito como primer tratado regional sobre medio ambiente y derechos humanos, como primer tratado que incluye como sujeto a los y las defensoras de derechos humanos ambientales y como segundo tratado sobre democracia ambiental del mundo. A pesar de que no consiguió todo lo que solicitaba la sociedad civil, si es un gran paso para fortalecer la democracia ambiental y la prevención de los conflictos socioambientales en la región.

Es fundamental en la nueva etapa que comienza, cuando los países de la región deberán firmar y ratificar el Acuerdo para que entre en vigor, que la ciudadanía

esté atenta; que pidamos a nuestros gobiernos materializar, con la implementación de este tratado, su compromiso con la democracia ambiental y con las personas defensoras ambientales.



Conclusiones

El *Acuerdo de Escazú* para América Latina y el Caribe sobre el acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales es un avance regional en materia de garantía de los derechos de las personas y de consolidación de un futuro más sostenible. El Acuerdo representa una oportunidad histórica para consolidar una mejor democracia ambiental en la región, al constituirse como una herramienta para la prevención y solución de conflictos socioambientales y para el reconocimiento y protección de quienes defienden el medio ambiente.

Hasta el último momento, fue muy intensa la discusión sobre si la negociación concluiría con un tratado o no. Colombia y México fueron, principalmente, los países que a lo largo del proceso manifestaron inconformidad con la adopción de un acuerdo regional. Sin embargo, los demás países y la sociedad civil sabían que la única forma de tener éxito y de plantear un cambio real era por medio de un Tratado con obligaciones claras y exigibles. Por eso, fue un gran triunfo que los países, de manera unánime en la última reunión de negociación en Costa Rica, hayan decidido adoptar el *Acuerdo de Escazú*.

La participación de la sociedad civil en la negociación del Acuerdo desempeñó un papel fundamental en los resultados. Dicha participación se fortaleció con la adopción de modalidades de participación y con la creación de la figura de representantes del público, quienes ocuparon un lugar en la mesa de negociación y pudieron presentar las propuestas de la sociedad civil a la plenaria.

La alianza de la sociedad civil con gobiernos progresistas es también una lección importante del proceso. Muestra que se pueden alcanzar importantes resultados cuando se establece una relación de diálogo fructífero entre los Estados y la ciudadanía.

El objetivo del *Acuerdo de Escazú* es la efectiva implementación de los derechos de acceso que componen la democracia ambiental como una forma de fortalecer la democracia en general. Es también garantizar el derecho a un medio ambiente sano. De esta manera, el Acuerdo reconoce que los países de la región ya contemplan en sus legislaciones los derechos que conforman la democracia ambiental, pero que las graves falencias en la implementación son las que han desencadenado una grave situación de conflictos ambientales y de asesinatos de defensores.

El Acuerdo buscó crear un estándar regional en un marco de cooperación y fortalecimiento de capacidades. Este objetivo se logró de manera parcial: aunque se acordaron varios estándares regionales, los Estados hicieron en algunos puntos remisiones expresas a sus legislaciones o consagraron obligaciones suaves, cuyo cumplimiento se ató a las capacidades o recursos de cada Estado.

Son alarmantes las cifras de conflictos ambientales y de asesinatos de defensores y defensoras ambientales en Colombia. A pesar de contar con una amplia legislación en materia de información, participación y justicia ambiental en Colombia, la conflictividad ambiental en el país se agudiza cada día. El *Acuerdo de Escazú* se convierte entonces en una herramienta de vital importancia para cambiar esta situación en el país. El marco de cooperación en el Acuerdo permitirá que Colombia fortalezca sus capacidades para implementar los derechos de manera efectiva.

En Colombia, el Acuerdo tiene un inmenso potencial como herramienta para la prevención de conflictos socioambientales, por medio de la garantía de los derechos de acceso. El Acuerdo además debe ser una herramienta para fortalecer a las organizaciones, movimientos y líderes ambientalistas y para prevenir más ataques contra ellos. Además, el Acuerdo debe utilizarse para atacar la recurrente impunidad de la que gozan estos ataques y que perpetúa el ciclo de violencia.

El gobierno entrante en Colombia tiene la crucial tarea de firmar, ratificar e implementar el *Acuerdo de Escazú*. Es necesario que como ciudadanos y ciudadanas nos informemos y exijamos que el país transforme su compromiso político en acciones concretas de implementación y que quienes defienden el ambiente tengan todas las garantías necesarias para ejercer su labor.

Referencias bibliográficas

- Anton, D. y Shelton, D. (2011). *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bernal, M. y Gómez, N. (Asociación Ambiente y Sociedad) y Chaves, M., Santamaría, M. y Orozco, J. (Resnatur). (2014). *Guía de actuación local para propietarios de Reservas Naturales de la sociedad civil*. Convenio Resnatur-Asociación Ambiente y Sociedad. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://drive.google.com/file/d/0B30AfDRiQsl6MU5ibGtDM1cyVW8/view>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal (2018, 4 de marzo). *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*. Escazú, Costa Rica. Consultado el 19 de junio de 2018 en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2013). *Acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas* U.N. Doc. LC/L.3549/REV.2. Consultado el 19 de junio de 2018 en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/21751/6/LCL-3549REV2_es.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2014). *Decisión de Santiago*. Cuarta reunión de los puntos focales designados por los gobiernos de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Consultado el 19 de junio de 2018 en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2016). *Documento de Acuerdos, Anexo 1. Modalidades de participación del público*. 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, Montevideo. Consultado el 19 de junio de 2018 en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40412/S1600324_es.pdf
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (1997, 24 de abril). *Reporte sobre la situación de derechos humanos en Ecuador*. OEA/Ser.L/V/II.96 Doc. 10 rev. 1. Consultado el 19 de junio de 2018 en <http://www.cidh.org/countryrep/Ecuador-sp/Capitulo%208.htm>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. (2004, 12 de octubre). *Fondo Comunidades indígenas mayas del Distrito de Toledo, Belice*. Caso 12.053, Reporte No. 40/04, OEA/Ser.L/V/II.122, Doc. 5 rev. Consultado el 25 de junio de 2018 en https://www.cidh.oas.org/annual-rep/2004sp/Belize.12053.htm#_ftn35
- Constitución Política de Colombia 1991. Actualizada con los Actos Legislativos a 2016*. (2016). Edición especial preparada por la Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura, Centro de Documentación Judicial, Cendoj, Biblioteca Enrique Low Murtra, BELM.
- Corte Interamericana de Derechos Humano, Corte IDH. (2006). *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. (Fondo, Reparaciones y Costas)*. Consultado el 19 de junio de 2018 en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serieec_151_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humano, Corte IDH. (2017, 15 de noviembre). 8 opinión consultiva OC-23/17. Consultado el 19 de junio de 2017 en http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

- Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte IDH. (2007). *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Sentencia del 28 de noviembre de 2007. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*. Consultado el 19 de junio de 2018 en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf
- Ebbeson, E. (presidente del Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus). (2016). *The EU and the Aarhus Convention: Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*. Consultado el 19 de junio de 2018 en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/571357/IPOL_BRI\(2016\)571357_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/571357/IPOL_BRI(2016)571357_EN.pdf)
- El Espectador*- Redacción Medio Ambiente (2018, 3 de marzo). El tratado ambiental de Latinoamérica que Colombia se niega a aceptar. *El Espectador*. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/el-tratado-ambiental-de-latinoamerica-que-colombia-se-niega-aceptar-articulo-742284>
- Estados latinoamericanos y del Caribe. (2012, 27 de junio). *Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Río de Janeiro. Consultado el 19 de junio de 2018 en https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S
- Global Witness. (2017). *Defender la tierra. Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente en 2016*. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defender-la-tierra/>
- Gómez, N. (2017, 9 de octubre). *Democracia ambiental: regresiones en el derecho de acceso a la información*. Asociación Ambiente y Sociedad. Consultado el 19 de junio de 2018 en <http://www.ambienteysociedad.org.co/es/democracia-ambiental-regresiones-en-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion/>
- Hunter, D. (2011). *International Environmental Law and Policy*. 5ª edición. Foundation Press
- Knox, J. (Relator Especial sobre Derechos Humanos y Medio Ambiente) (2015, 3 de febrero), *Report on good practices of Governments, international organizations, civil society organizations, corporations and others in the use of human rights obligations relating to the environment*, U.N. Doc. A/HRC/28/61, 30. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/GoodPractices.aspx>
- LA FM. (2018, 28 de enero). Entutelan a la ANLA por cancelar audiencia sobre Hidroituango. *LA FM*. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://www.lafm.com.co/colombia/entutelan-la-anla-por-cancelar-audiencia-sobre-hidroituango>
- Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe - Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal. (2017, 16 de marzo). *Estado de la creación de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes. Observatorio del Principio 10*, <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-estado-la-creacion-registros-emisiones-transferencias-contaminantes>
- Orellana, M. (2014), *Democracia ambiental y desarrollo sostenible: Hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso. Informe ambiental anual*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://accessinitiative.org/resources/democracia-ambiental-y-desarrollo-sostenible-hacia-un-instrumento-regional-sobre-derechos>

- Orellana, M. (2017, 21 de agosto). Organizaciones de la sociedad civil amenazan con retirarse de conversaciones ambientales en América Latina. *Human Rights Watch*. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://www.hrw.org/es/news/2017/08/21/organizaciones-de-la-sociedad-civil-amenazan-con-retirarse-de-conversaciones>
- Organización de los Estados Americanos, OEA. (1969, 22 de noviembre). *Convención Americana de Derechos Humanos*. Artículo 25. Consultada el 19 de junio de 2018 en https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE. (1996). Recommendation of the Council on Implementing Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs) OECD/LEGAL/0284. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/44>
- Pontes, N. (2016, 5 de noviembre). Mariana, Brasil: un año bajo el lodo. *Deutsche Welle*. Consultado el 19 de junio de 2018 en <http://www.dw.com/es/mariana-brasil-un-a%C3%B1o-bajo-el-lodo/a-36275230>
- Santos, J., presidente de la República Colombia, y Jiménez, T., comandante del Estado mayor central de las Farc-EP. (2016, 24 de noviembre). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Consultado el 20 de junio de 2018 en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Stec S. (2015). *Poner en práctica el Principio 10 de Río: una guía de implementación*. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11201/UNEP%20MGSB-SGBS%20BALI%20GUIDELINES-Spanish-Interactive.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Varios Estados. (1992a). Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo. UN Doc. A/Conf.151/26 (vol. 1); 31 I.L.M. 874 (1992). <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Varios Estados. (1992b). Principio 10. *Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo*. UN Doc. A/Conf.151/26 (vol. 1); 31 I.L.M. 874 (1992).
- Varios Estados (1998). *Convención de Aarhus*. Consultado el 19 de junio de 2018 en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aarhus.pdf
- Zambrano, D. y Carvajal, E. (2018, 12 de junio). Cronología de la emergencia en Hidroituango. *El Colombiano*, 12 de junio de 2018. Consultado el 19 de junio en <http://www.elcolombiano.com/antioquia/hidroituango-cronologia-de-la-emergencia-MH8845248>

Decretos, leyes y sentencias

- Decreto ley 2811 de 1974. (18 de diciembre). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. Presidencia de la República. Consultado el 19 de junio de 2018 en http://www.minambiente.gov.co/images/GestionIntegraldelRecursoHidrico/pdf/normativa/Decreto_2811_de_1974.pdf
- Decreto 330 de 2007. (8 de febrero). Por el cual se reglamentan las audiencias públicas ambientales y se deroga el Decreto 2762 de 2005. Presidencia de la República. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-330-43246419>
- Decreto 2041 de 2014. (15 de octubre). Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. Presidencia de la República. Consultado el 19 de junio de 2018 en <http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/decretos/34-DECRETO%202041%20DEL%2015%20DE%20OCTUBRE%20DE%202014.pdf>
- Decreto 660 de 2018. (17 de abril). Por el cual se adiciona el Capítulo 7, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para crear y reglamentar el Programa Integral de Seguridad y Protección para Comunidades y Organizaciones en los Territorios; y se dictan otras disposiciones. Consultado el 20 de junio de 2018 en <https://diario-oficial.vlex.com.co/vid/decreto-numero-660-2018-714473241>
- Ley 23 de 1973. Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y protección al medio ambiente y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Consultado el 19 de junio de 2018 en http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/app/leyes/2a-ley_0023_1973.pdf
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental –SINA y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Consultado el 19 de junio de 2018 en <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.pdf>
- Ley 1712 de 2014. 6 de marzo. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República. Consultado el 19 de junio en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html
- Sentencia T-348 de 2012. Sobre participación en materia ambiental. Corte Constitucional de Colombia. MP: Jorge Ignacio Pretelt. 15 de mayo de 2012. Consultado el 19 de junio de 2018 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm>
- Sentencia T-660 de 2015. Derecho a la participación de comunidades en mega-proyectos. Corte Constitucional de Colombia. MP: Jorge Ignacio Pretelt. 23 de octubre de 2015. Consultado el 23 de junio de 2018 en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-660-15.htm>
- Sentencia T-361 de 2017. Sobre la delimitación del páramo de Santurbán. Corte Constitucional de Colombia. MP: Alberto Rojas Ríos. 30 de mayo de 2017. Consultado el 19 de junio de 2018 en <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2017/11/sentencia-t-361-17-santurban.pdf>

S Cuidemos S
X el territorio X
¿ ahí estan ¿
X nuestros X
S. Saberes... S.



Este libro se terminó de imprimir en
septiembre de 2018 en
Bogotá - Colombia

COLOMBIA Y EL
ACUERDO DE ESCAZÚ



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD



Con el apoyo de:



Los puntos de vista aquí presentados no son necesariamente compartidos por estas agencias o por sus socios

ISBN: 978-958-59915-6-9



9 789585 991569

