

EL ACUERDO ESCAZÚ: LA IMPLEMENTACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE RÍO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

THE ESCAZÚ AGREEMENT: THE IMPLEMENTATION OF RIO'S PRINCIPLE 10 IN LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN STATES

GASTÓN MÉDICI COLOMBO

Investigador predoctoral en CEDAT - Universitat Rovira i Virgili¹

gastonmedici@gmail.com

Recibido: 10 de junio de 2018 / **Aceptado:** 2 de julio de 2018

RESUMEN: Veinte años después de la consagración del Convenio de Aarhus, los Estados de Latinoamérica y el Caribe han unido sus voluntades para adoptar el Acuerdo Escazú con el objetivo de reforzar la implementación del principio décimo de la Declaración de Río. Este artículo pretende ser una presentación, lo más detenida posible, del nuevo acuerdo regional. Con ello en mente, se divide en cuatro partes principales. Una primera sección está dedicada a revisar el principio décimo de Río y su rol dentro del paradigma del desarrollo sostenible. Un segundo apartado analiza el camino emprendido por los Estados de la región, en un repaso del proceso de negociación que culminó con la adopción del acuerdo. Una tercera parte se centra en escrutar el rol del Convenio de Aarhus como referente del documento de Escazú. Finalmente, la cuarta sección analiza con detenimiento la letra del instrumento, haciendo un repaso de sus disposiciones más relevantes, con foco en los cuatro pilares que se establecen. Las páginas restantes se dedican a realizar algunas

¹ Este proyecto ha recibido financiamiento del Programa de Investigación e Innovación Horizonte 2020 de la Unión Europea bajo el convenio de subvención Marie Skłodowska-Curie No. 713679 y de la Universitat Rovira i Virgili (URV); PROYECTO DE I+D: "La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo" DER2016-80011-P. Cofinanciado por MINECO/FEDER, UE.

consideraciones sobre la relevancia del acuerdo, las perspectivas y el camino a seguir.

RESUM: Vint anys després de la consagració de l'acord més important sobre democràcia ambiental, els Estats de Llatinoamèrica i el Carib han unit les voluntats per adoptar l'Acord Escazú, a fi de reforçar la implementació del principi desè de la Declaració de Rio. Aquest article pretén ser una presentació, com més concreta millor, d'aquest acord regional. Amb això al pensament, aquest treball es divideix en quatre parts principals. En la primera secció, revisem el principi desè de Rio i el rol en el paradigma del desenvolupament sostenible. En el segon apartat analitzem el camí que han emprès els Estats de la regió, repassant les reunions de negociació que van aconseguir que s'adoptés l'acord. En la tercera secció ens centrarem a escrutar l'entesa que el Conveni d'Aarhus ha estat un referent principal per al document d'Escazú. Finalment, analitzarem amb deteniment la lletra de l'instrument i en repassarem les disposicions més rellevants, amb el focus posat en els quatre pilars que s'hi estableixen. Dedicarem les últimes pàgines a fer algunes consideracions sobre la rellevància de l'acord, les perspectives i el camí que cal seguir.

ABSTRACT: Twenty years after the enshrinement of the Aarhus Convention, the Latin American and Caribbean States adopted the Escazú Agreement in order to improve implementation of Principle 10 of the Rio Declaration. This paper thoroughly introduces this novel regional agreement in four main sections. The first one reviews Rio's Principle 10 and its role within the sustainable development paradigm. The second one focuses on the negotiating process which concluded with the adoption of the agreement. The third one examines the role of the Aarhus Convention as a reference document for the new instrument. Finally, the fourth section assesses in detail the agreement's text, revising its most relevant provisions and, especially, the four pillars established in it. The remaining pages expose some insights about the relevance of the agreement, the future perspectives and the way forward.

PALABRAS CLAVE: Acuerdo Escazú — América Latina y el Caribe — Democracia ambiental — Derechos de acceso — Derecho de acceso a la información — Derecho de participación — Derecho de acceso a la justicia

PARAULES CLAU: Acord Escazú — Amèrica Llatina i el Carib — Democràcia ambiental — Drets d'accés — Dret d'accés a la informació — Dret de participació — Dret d'accés a la justícia

KEYWORDS: Escazú Agreement — Latin America and the Caribe — Environmental democracy— Rights to access — Right to access to information — Right to Participate — Right to access to justice

SUMARIO: I. Introducción: un instrumento desde y para la región. II. El principio 10 de la Declaración de Río de 1992. III. Hacia la implementación regional del principio 10: el camino. 1. Río +20 y la Declaración sobre la aplicación del principio 10. 2. Las reuniones preparatorias. 3. Las reuniones del Comité de Negociación. IV. El Convenio de Aarhus: el referente; V. El Acuerdo Escazú. 1. Parte general. 1.1. Preámbulo. 1.2. Parte dispositiva general: objeto, definiciones, principios y disposiciones generales. 2. Acceso a la información ambiental. 2.1. Acceso a la información ambiental. 2.2. Generación y divulgación de información ambiental. 3. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. 4. Acceso a la justicia en asuntos ambientales. 5. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. 6. Fortalecimiento de capacidades y cooperación. 7. Marco institucional. 7.1. Mecanismos de apoyo. 7.2. Conferencia de las Partes. 7.3. Secretaría. 7.4. Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. 8. Disposiciones comunes a los tratados. 8.1. Solución de controversias. 8.2. Enmiendas. 8.3. El proceso de ratificación de los Estados. 8.4. Entrada en vigor. 8.5. Reservas. 8.6. Denuncia, depositario y textos auténticos. VI. Consideraciones finales. VII. Bibliografía. VIII. Fuentes documentales.

I. INTRODUCCIÓN: UN INSTRUMENTO DESDE Y PARA LA REGIÓN

Veinte años después de la consagración del más importante acuerdo vinculante en materia de democracia ambiental, los Estados de la región de Latinoamérica y el Caribe (ALC) han unido sus voluntades para adoptar el que se ha dado en llamar Acuerdo Escazú en honor a la ciudad y distrito costarricense que alojó su última reunión de negociación. Un acuerdo que busca reforzar la implementación de los derechos de acceso en la región a partir de su naturaleza vinculante y un contenido ampliamente debatido que considere las realidades regionales y la significativa participación de la sociedad civil, principal destinataria de los derechos y acreedora de los deberes estipulados.

Este artículo pretende ser una presentación, lo más detenida e integral posible, del nuevo acuerdo regional de ALC. Con ello en mente, no solo analiza el contenido del instrumento, sino que también lo contextualiza, revisando el origen de los derechos de acceso en materia ambiental —el principio diez de Río—, el camino recorrido para alcanzar su consagración y la relación referencial existente con el Convenio de Aarhus.

En este entendimiento, el artículo comienza haciendo un repaso del marco conceptual en el que se desarrolla la cuestión, es decir, el principio diez de la Declaración de Río de 1992 y su rol central en el paradigma del desarrollo sostenible. A continuación, se analiza el camino emprendido por los Estados de la región hacia la implementación de este principio en la región, repasando las cuatro reuniones preparatorias y las nueve de negociación, a partir de los compromisos asumidos en la Conferencia de Río +20. En tercer lugar, y antes de abordar la letra del acuerdo, nos centraremos en examinar la idea, casi intuitiva, de que el Convenio de Aarhus ha sido un referente principal para el instrumento de ALC, a partir de la revisión de las disposiciones del documento europeo que inspiraron el documento preliminar (DP) del acuerdo ALC y de la participación continua de expertos en Aarhus en el asesoramiento de los delegados durante las negociaciones. Finalmente, se analizará con detenimiento la letra del instrumento haciendo un repaso de sus disposiciones más relevantes, con foco en los cuatro pilares: los derechos de acceso a la información, participación y justicia, y la creación y el fortalecimiento de capacidades regionales. En las últimas páginas haremos algunas consideraciones finales sobre la relevancia del acuerdo, sus perspectivas de futuro y el camino a seguir.

II. EL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO DE 1992

La Declaración de Río de 1992 dio un paso esencial a los fines de modificar la forma en que la gobernanza ambiental es llevada a cabo con la consagración de su principio diez, merecidamente célebre. Un principio enfocado en la forma en que se toman las decisiones públicas y basado en la asunción general de que, en esta particular clase de asuntos, “la participación de todos los ciudadanos interesados” es la mejor forma de tratamiento.

A pesar del carácter de *soft law* de la Declaración, la consagración de este principio fue un impulso decisivo para que algunos convenios internacionales en materia de protección ambiental tuvieran en cuenta, dentro de sus disposiciones, los llamados derechos de acceso² —acceso a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones de incidencia ambiental y a la justicia—³.

El valor de este principio radica en la novedad de presentar estos derechos de forma conjunta e interrelacionada, reconociendo la relevancia de su funcionamiento sistemático e inaugurando la llamada democracia ambiental. Antes de la Declaración de Río, otros documentos habían presentado estos derechos, como, por ejemplo, el Plan de Acción para el Ambiente Humano⁴, surgido de la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 o la Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud de 1989⁵, pero ninguno de ellos se había enfocado expresamente en su interdependencia⁶. Con respecto a ello, se ha establecido que no existe participación real sin un público informado⁷, que no existe acceso a la justicia efectivo sin acceso a información completa y confiable, y que no existe acceso a la información o participación sin los mecanismos judiciales para garantizar la

² PIGRAU SOLÉ, A. y BORRÀS PENTINAT, S., “Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, Pigrau Solé, A. (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 25; EBBESSON, J., “Principle 10: Public Participation”, Viñuales, J. (dir.), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, 2015, p. 289.

³ En cuanto a la terminología utilizada para referirse a estos derechos, se los llama también derechos instrumentales y derechos de participación. En este trabajo, hemos elegido referirnos a ellos como “derechos de acceso”, ya que este es el término por el que se optó en el texto del acuerdo bajo análisis y en su negociación.

⁴ Recomendación 7, Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972, <<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

⁵ PIGRAU SOLÉ y BORRÀS PENTINAT, “Diez años...” *cit.*, p. 24; TERZI, S., “Participación ciudadana a diez años de la ley 25.675 (su tratamiento en Río +20)”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 31, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, p. 184.

⁶ Como manifiesta Ebbesson, el impacto de la Declaración de Río reside, también, en el *timing*; un par de años después de la caída del muro de Berlín, la Convención encontró un mundo abierto a nuevas cuestiones, tales como la democratización, los derechos humanos ambientales o la globalización. EBBESSON, “Principle 10...” *cit.*, p. 289.

⁷ “[...] la cantidad y calidad de la información va a traducir el tipo y la intensidad de participación en la vida social y política. Quien está mal informado no por eso está impedido de participar, pero la calidad de su participación será perjudicada. La ignorancia genera apatía o inercia de quienes tienen legitimación para participar”. Paulo Affonso Leme Machado, citado en CAFFERATTA, N. (dir.), *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental*, tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2012, p. 376.

implementación y el ejercicio de estos derechos de forma adecuada. En este entendimiento, la única forma de cumplir el principio diez es mediante la implementación efectiva de los tres derechos instrumentales de forma integrada y sistemática⁸.

La doctrina ha definido el principio diez como un principio democrático, clave para alcanzar la justicia ambiental y social. Así lo reconocen De Miguel y Torres al mencionar que la construcción establecida en la Declaración de Río “da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan su entorno y calidad de vida”⁹. En este mismo sentido, Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), manifestaba: “[...] lo que el mundo necesita hoy es cambiar, el mundo como está es insostenible. Pero eso sí, nada sobre nosotros sin nosotros [...] de eso se trata justamente el principio diez”¹⁰.

En cuanto a su implementación, se le han reconocido una serie de beneficios de importancia para las sociedades democráticas. Por ejemplo, en la Declaración sobre la aplicación del principio 10¹¹ diversos Gobiernos de ALC exponen algunos de ellos: (1) toma de mejores decisiones y aplicación más eficaz; (2) mayor involucramiento del público en los problemas ambientales; (3) fortalecimiento de la rendición de cuentas y transparencia en la gobernanza; y (4) promoción de la transición hacia nuevos patrones de producción y consumo. En este sentido, Orellana manifiesta que el principio diez:

[...] redefine la noción central del desarrollo en cuanto proceso participativo, fundado en el diálogo social [...] excluye nociones puramente verticales de

⁸ El preámbulo del Acuerdo Escazú manifiesta al respecto: “Destacando que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada”.

⁹ DE MIGUEL, C. y TORRES, V., “América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río”, *Informe Ambiental 2016*, FARN, Buenos Aires, 2016, pp. 66 y 67.

¹⁰ Se expresaba en estos términos en un brillante discurso con ocasión de la apertura de la Tercera Reunión del Comité de Negociación del acuerdo regional que tuvo lugar en Montevideo, Uruguay, en abril de 2016. <http://conferencias.cepal.org/uruguay_principio10/Desglose/05/03%20Alicia%20B%C3%A1rcena.mp3> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

¹¹ Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 27 de junio de 2012. <http://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/n1244046_esp.pdf> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

gobernanza, donde las decisiones sobre desarrollo son adoptadas por burócratas en capitales nacionales o, en el peor de los casos, en las oficinas de las instituciones financieras internacionales, sin tomar en cuenta la opinión de aquellas personas y comunidades directamente afectadas por las mismas¹².

Así, el principio diez es responsable de la estimulación de una práctica democrática bien entendida con la capacidad de enriquecer discusiones y debates y de desarrollar el razonamiento público en la toma de decisiones. Práctica democrática que va más allá de los eventos electorales de las democracias representativas, atendiendo a la importancia de los derechos de las minorías sin ignorar los votos de las mayorías, como ilustra Amartya Sen en la explicación de su idea de justicia¹³. En este entendimiento amplio, el principio diez implica una extensión de las razones consideradas para tomar una decisión pública. Como plantea Ebbesson:

[...] members of the public can challenge decision-making and also bring up environmental issues, interests or aspects that would otherwise risk being ignored. Moreover, public participation helps in shaping which issues are seen or identified as environmental or health issues in the first place, and it affects the perception of what is a problem¹⁴.

Estas razones explican y justifican ampliamente por qué, desde la Declaración de Río, la tríada de derechos de acceso ha ocupado un lugar central en la construcción del paradigma del desarrollo sostenible¹⁵, en el sentido básico de que estos hacen posible la integración de sus tres caras —económica, social y ambiental— en la toma de decisiones públicas. Por este motivo, estos derechos han sido considerados en todos los documentos más relevantes que han ido dando forma a este paradigma. Por ejemplo, se encuentran presentes en la Agenda 21, en la Declaración del Milenio de Naciones Unidas del 2000 y

¹² ORELLANA, M., “Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso”, *Informe Ambiental Anual 2014*, FARN, Buenos Aires, 2014, p. 45.

¹³ SEN, A., *La idea de la justicia*, trad. Hernando Valencia Villa, Taurus, Buenos Aires, 2011, pp. 17 y 383. Los nexos entre la idea de justicia de Amartya Sen y el principio 10 también fueron considerados por MÉDICI, G., “Principio 10, Democracia y Justicia. De la teoría de la justicia de Amartya Sen al Acuerdo Regional Latinoamericano”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 49, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2017.

¹⁴ EBBESSON, “Principle 10...” *cit.*, pp. 289 y 290.

¹⁵ La Declaración para la aplicación del principio 10 manifiesta lo siguiente: “[...] reconocemos y subrayamos que los derechos de acceso [...] son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible”.

en el documento final de la Conferencia de Río +20 “El futuro que queremos” del 2012, donde se señala que “la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible”. La resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2015¹⁶, conocida como “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, que enumera los Objetivos de Desarrollo Sostenible, no es, por supuesto, la excepción. En este caso, el objetivo decimosexto es el que expresa la necesidad de asegurar (1) la igualdad de acceso a la justicia para todos, (2) la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas, y (3) el acceso público a la información, en la búsqueda de promover “sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible”, facilitando “el acceso a la justicia para todos” y construyendo “instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuenta” en todos los niveles.

Además, es destacable el vínculo creado entre derechos humanos y ambiente a partir de los derechos de acceso, categoría que podemos decir, sin temor a equivocarnos, que integra tanto el ámbito de los derechos humanos como el de los derechos ambientales. Esto ha sido expuesto con claridad tanto por los informes del relator especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Ambiente¹⁷, John Knox, como por la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su reciente Opinión Consultiva OC-23/17¹⁸.

Considerando el carácter no prescriptivo de la Declaración de Río y de los documentos de NU mencionados, el desarrollo de estos derechos en los ordenamientos internos de los Estados ha sido lento e inorgánico, lo que hizo que en 2010, a los fines de acelerar su adecuada implementación, se dictara la “Guía para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la

¹⁶ <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

¹⁷ <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx>> [última consulta, 21 de mayo de 2018]. Así también Knox lo manifiesta en sus intervenciones como experto en la tercera y cuarta reuniones preparatorias del acuerdo latinoamericano. KNOX, J., “Access Rights as Human Rights”, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10_10.2013_john.knox_access_rights_human_rights_eng.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018]; KNOX, J., “The Development of Environmental Human Rights”, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/knox_-_6_nov_2014_-_final.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

¹⁸ <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, conocida como Directrices de Bali, que vino a complementar el sencillo redactado del principio diez. Por su parte, en 2015, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) publicó un nuevo documento titulado “Poner en práctica el principio 10 de Río”¹⁹ con el fin de proporcionar una nueva guía para implementar las Directrices de Bali. Como se puede observar, este documento es una guía de implementación de otra guía de implementación, lo cual evidencia por sí solo las dificultades que encuentran los Estados a la hora de hacer efectivo el principio diez en su gobernanza ambiental. A estos fines, sin dudas, la consagración de acuerdos legalmente vinculantes es una opción más eficaz, situación que, por una parte, prueba el desempeño del Convenio de Aarhus y, por otra, reconoce el proceso de negociación en el que se sumergieron los Estados de ALC a partir de 2012.

III. HACIA LA IMPLEMENTACIÓN REGIONAL DEL PRINCIPIO 10: EL CAMINO

1. Río +20 y la Declaración sobre la aplicación del principio 10

Si bien podríamos afirmar que el documento madre del proceso de negociación del Acuerdo Escazú es la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de fecha 25 de julio de 2012, firmada por los Gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay en el marco de la Conferencia de NU sobre el Desarrollo Sostenible, a la hora de repasar los orígenes del camino emprendido es posible remontarse aún un poco más atrás.

Entre el 7 y el 9 de septiembre de 2011, se reunieron los representantes de los Estados de la región en Santiago (Chile) para asistir a la Reunión Regional Preparatoria para ALC de la Conferencia de NU que se celebraría el año siguiente en Río de Janeiro. Allí, los Estados definieron su agenda común para la próxima conferencia. Tal como explica Acuña²⁰, la inédita participación

¹⁹ <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11201/UNEP%20MGSB-SGBS%20BALI%20GUIDELINES-Spanish-Interactive.pdf?sequence=2&isAllowed=y>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

²⁰ ACUÑA, G., “La Conferencia de Río + 20 y el principio 10”, *Revista La Ley Suplemento de Derecho Ambiental*, núm 1, año XIX, La Ley, Buenos Aires, 2012, <<https://farn.org.ar/wp->

masiva de la sociedad civil en esta reunión (más de cien organizaciones) influyó para que ciertos temas quedaran reflejados en las “Conclusiones de la Reunión Preparatoria Regional para América Latina y el Caribe”²¹. Uno de los puntos marcados por esta influencia fue su punto décimo, el cual manifiesta lo siguiente: “Los Estados de la región señalan que es necesario alcanzar compromisos para: [...] v) la implementación cabal de los derechos de acceso [...] consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río”. De esta manera, se puso en la agenda de los Estados de la región el principio diez como tema a tratar en la Conferencia de Río de 2012.

En cuanto al proceso de Río +20, como explica Orellana²², una de sus primeras etapas consistió en la presentación de propuestas por parte de Estados, organizaciones intergubernamentales y sociedad civil, lo que generó un debate en el que se plantearon tres temas clave sobre un futuro instrumento: viabilidad, oportunidad e impacto. Relata Orellana:

En relación con la viabilidad se planteó, por ejemplo, que no era aconsejable elaborar otro acuerdo regional, en atención a la falta de recursos humanos y financieros. Se respondió que el P10 constituía ya un compromiso de todos los países de la región y que una iniciativa regional constituía un proceso de fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel del estado como de la sociedad civil. Se planteó también que era innecesario un instrumento regional porque el Convenio de Aarhus se encontraba abierto a países fuera de la región. Se respondió que un instrumento regional podría reconocer las características específicas, y responder a desafíos y necesidades propias de la región. En relación con la oportunidad se planteó que un instrumento sobre el P10 solo podría ser exitoso, si previamente se lograba la implementación de los derechos de acceso a nivel nacional. Se respondió que un instrumento con obligaciones internacionales y mecanismos de implementación permitiría a los países firmantes adecuar su legislación interna a la luz de los estándares regionales, con el apoyo de la cooperación de la comunidad internacional. Además, los mecanismos de cumplimiento del instrumento permitirían fortalecer el cumplimiento de los estándares a nivel nacional. Finalmente, en relación con los

content/uploads/2011/05/suplemento_rio20_may2012.pdf> [última consulta, 23 de mayo de 2018].

²¹ <https://www.cepal.org/noticias/paginas/5/43755/Conclusiones_reunion_prep_Rio+20-2011-esp.pdf> [última consulta, 23 de mayo de 2018].

²² ORELLANA, “Democracia Ambiental...” *cit.*, pp. 43 y 44.

impactos, se planteó que los estados no aceptarían un instrumento con sanciones por incumplimiento. Se respondió que el modelo del Convenio de Aarhus contemplaba un enfoque cooperativo y de no-confrontación para fortalecer capacidades y prevenir instancias de incumplimiento²³.

A los fines de encauzar el debate y adelantar pasos hacia el proceso de construcción de una iniciativa regional, Chile propuso la elaboración de una declaración que fijara los parámetros del proceso. En la mencionada Declaración sobre la aplicación del principio 10, las partes resaltaron la relevancia del principio diez para el desarrollo sostenible, la democracia y un ambiente sano, y reconocieron que, pese a sus esfuerzos y progresos, era necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso. De acuerdo con ello, manifestaron estar dispuestos a “explorar en profundidad distintas vías para fortalecer su implementación con la colaboración activa de toda la sociedad y sus grupos principales”, y a iniciar “un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada”. En este orden, los Estados se comprometieron “a elaborar un plan de acción 2012-2014, con el apoyo de la [CEPAL] como secretaría técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento”. Solicitaron para esto a la CEPAL que realizara un estudio sobre la “situación, mejores prácticas y necesidades” en materia de los derechos de acceso en temas ambientales en la región.

El proceso que dio inicio con la mentada declaración puede dividirse en dos etapas. Una primera etapa preparatoria (2012-2014) en la cual se celebraron cuatro reuniones de puntos focales designados por los Gobiernos: en Santiago (Chile) en noviembre de 2012; en Guadalajara (México) en abril de 2013; en Lima (Perú) en octubre de 2013; y en Santiago (Chile) en noviembre de 2014. Y una segunda de negociaciones formales, a partir de la creación de un comité, a estos efectos, por la Decisión de Santiago en la última reunión preparatoria realizada en 2014. Nueve reuniones presenciales y seis virtuales intersesionesales integraron esta etapa, que culminó con la adopción del acuerdo.

²³ *Ibid.*

2. Las reuniones preparatorias

En la primera reunión preparatoria se aprobó una hoja de ruta²⁴ a los fines de iniciar un proceso “destinado a fortalecer el diálogo y la cooperación regional y contar con un instrumento regional”. En esta se prevé la aprobación de un plan de acción para el primer cuatrimestre del 2013. A su vez, a partir de ella comenzaron a sucederse las adhesiones al proceso de otros Estados de la región que no habían firmado la mencionada Declaración. En esta ocasión, fue Brasil quien se adhirió y comenzó a formar parte del proceso, al que se sumarían posteriormente Honduras y Trinidad y Tobago.

En la segunda reunión se aprobó el Plan de Acción hasta 2014²⁵, en el cual se establecieron las siguientes tareas: (a) promover la declaración e incorporar nuevos signatarios al proceso; (b) difundir los avances y desafíos de los derechos de acceso en la región; (c) promover la participación activa del público en el proceso; y (d) crear grupos de trabajo para la consecución de un instrumento regional (grupo sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación y grupo sobre derechos de acceso e instrumento regional). Además, se determinaron disposiciones sobre las modalidades de participación del público interesado, en las cuales se definió “público” como “cualquier persona natural o jurídica u organizada en formas comunitarias” y se estableció su derecho a participar en las reuniones de los países signatarios, de los grupos de trabajo y de la Mesa Directiva. En este sentido, se dispuso que se iba a tratar de un proceso abierto en todas sus instancias, “a menos que los países signatarios, en circunstancias excepcionales, sostengan ciertas sesiones cerradas”, debiendo en tal caso dar las razones que motivaban este hecho. Asimismo, se dispuso un mecanismo público regional en el que los interesados podían inscribirse a los fines de mantenerse informados y así permitir la vinculación y coordinación del público en las reuniones internacionales y contribuir a la transparencia del proceso. Además, se estableció que todos los documentos oficiales de las reuniones estarían a

²⁴ <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-hoja_de_ruta_creacion_instrumento_2012.esp_.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

²⁵ <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-informe_2reunion_puntos_focales_07.2013.esp_.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

disposición del público. En este documento, se determinaron tres niveles de participación: (a) presencial: el público podría asistir a las reuniones en forma presencial y a través del *streaming*; (b) informativo: el público podría compartir información y presentar propuestas a los delegados de los Gobiernos, expertos o representantes de organismos internacionales; y (c) participativo: el público podría pedir la palabra al presidente de la sesión, aunque sin derecho a voto. Por lo demás, en esta reunión fue el turno de Colombia de adherirse a la Declaración, haciéndolo meses más tarde Argentina.

En cuanto a la tercera reunión preparatoria, contó con la adhesión de Guatemala y San Vicente y las Granadinas, y se aprobó un documento de trascendental importancia para el proceso: la “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental”²⁶. Este documento reflejó la visión común de los Estados de la región sobre la importancia y los beneficios de los derechos de acceso y de los valores y principios subyacentes. En este, las partes reconocen (a) que el proceso debe considerar otros procesos regionales existentes e impulsar y aprovechar las sinergias de los organismos regionales e internacionales relevantes; (b) el derecho de toda persona a un medio ambiente sano; (c) la relación de los derechos de acceso con la democracia, la protección del ambiente y los derechos humanos; (d) la importancia de la participación y la educación ambiental; (e) que los derechos de acceso son interdependientes; y (f) el carácter de básico o mínimo de las medidas que se acuerden, es decir, que no impedirán medidas adicionales. Además, se establecieron aquellos valores y principios que inspirarían y orientarían el instrumento regional, a saber: igualdad, inclusión, transparencia, proactividad, colaboración, progresividad y no regresividad.

La cuarta y última reunión preparatoria encontró dos nuevos firmantes, Bolivia y El Salvador. En ella se presentaron y aprobaron los “Contenidos de San José para el instrumento regional”²⁷, que fue una propuesta de la naturaleza y los contenidos del futuro acuerdo realizada por el grupo de trabajo

²⁶ <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38733/S2013913_es.pdf?sequence=1> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

²⁷ <https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

correspondiente, en otras palabras, un índice anotado de temas o guía para la discusión que tendría lugar en la futura etapa de negociación, sin cerrar las puertas a nuevos temas ni prejuzgar aspecto alguno de la negociación. También en esta última reunión preparatoria se aprobó la “Decisión de Santiago”²⁸, en la cual las partes decidieron dar inicio a la negociación del instrumento con el objetivo final de aprobarlo en diciembre de 2016, para lo cual crearon el Comité de Negociación, con participación del público²⁹, y la Mesa Directiva, y solicitaron a la CEPAL que elaborara un documento preliminar³⁰ (DP) del instrumento regional en el que se integrasen los “Contenidos de San José”, el diagnóstico regional de la CEPAL, y las legislaciones, prácticas e instituciones nacionales, siempre considerando los desafíos y las necesidades de la región.

Aunque la lógica habría dictado lo contrario, el carácter vinculante del acuerdo no fue definido en esta etapa, sino en la última reunión del Comité de Negociación. Algunas delegaciones quisieron que diferentes posibilidades estuvieran abiertas durante todo el proceso, a pesar de que el espíritu de las negociaciones parecía dar lugar a un instrumento vinculante. Esto se pone de relieve en la cuarta reunión preparatoria³¹, en la que, si bien varios países ya afirmaban su voluntad de un instrumento vinculante, otros, como Brasil, manifestaban que no podían definirse en esa etapa y proponían tratar la cuestión en las negociaciones, aunque negociando “con toda la seriedad y responsabilidad que el proceso ameritaba y como si el acuerdo regional fuera a ser vinculante”. Al respecto, ya avanzada la negociación (en la quinta reunión

²⁸ <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

²⁹ Como explica Gómez Peña, en este momento los Gobiernos invitaron al público a designar a dos representantes oficiales para mantener un diálogo con los copresidentes, lo que condujo a la elección pública de dos representantes principales y cuatro alternos. Es de destacar, como lo hace la autora —siendo ella misma representante electa—, que el resultado fue un variado grupo de seis países distintos (Jamaica, Chile, Colombia, México, Argentina y Santa Lucía) donde la mayoría son mujeres —4 de 6— y en el que se observa una mezcla interesante de años de experiencia, habilidades, profesiones y conocimientos. GÓMEZ PEÑA, N., “El arduo camino hacia la implementación de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe”, *Informe Ambiental Anual 2018*, FARN, Buenos Aires, 2018, p. 373.

³⁰ <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

³¹ <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

del Comité de Negociación³²), la delegada de Jamaica manifestó que “para su delegación [esta] discusión [...] debería estar superada, ya que era evidente, y los países debían admitir que se estaba negociando en forma y contenido un acuerdo vinculante”, y agregó que negociar los aspectos sustantivos sin saber la naturaleza y el alcance de los compromisos jurídicos que asumían los Estados era inviable. En relación con las posturas de la CEPAL y el público al respecto, la primera, en su rol de secretaría técnica e impulsora del proceso, fue siempre clara en cuanto a la necesidad de un instrumento vinculante³³; por su parte, el público cumplió un rol muy importante en orden a asegurar esta condición, recordando en cada ocasión disponible a los delegados estatales el compromiso y la importancia que esto suponía para la región³⁴.

3. Las reuniones del Comité de Negociación

En cuanto a la segunda etapa del proceso, la primera reunión del Comité de Negociación tuvo lugar en Santiago (Chile) en mayo de 2015 y en ella tuvo lugar la adhesión de Antigua y Barbuda. En este encuentro³⁵ se presentó y aprobó el documento que contiene la organización y el plan de trabajo del Comité de Negociación. En él se planificaron las reuniones siguientes y se dispuso que las decisiones se tomarían por consenso en las reuniones presenciales y no en las virtuales entre sesiones; se dispuso que las reuniones contarían con la participación del público; y se establecieron las funciones de la Mesa Directiva y de la CEPAL en su rol de secretaría técnica. Además, en esta reunión se presentó el DP de negociación creado por la CEPAL³⁶, el cual,

³² <<https://negociacionp10.cepal.org/5/sites/negociacionp105/files/c1700079.pdf>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

³³ Así lo planteaba su secretaria ejecutiva en el saludo a los participantes de la segunda reunión del Comité de Negociación, <<https://www.youtube.com/watch?v=jU4hZtF6CQI>> [última consulta, 25 de mayo de 2018].

³⁴ En este sentido, la representante del público Danielle Andrade ha expresado que “este instrumento regional debe ir más allá de sólo reafirmar el *statu quo*, debe ser un convenio de carácter vinculante con una visión progresista sobre democracia ambiental”. Informe de las y los representantes electos del público acerca de la tercera reunión del Comité de Negociación, <http://media.wix.com/ugd/0cd7e7_cc4cd53b214b4ee29184a09d5904f514.pdf> [última consulta, 25 de mayo de 2018].

³⁵ Cada reunión incluía un repaso de las acciones nacionales realizadas en el período entre sesiones, como así también de la actividad de la secretaría.

³⁶ Según manifiesta Gómez Peña, representante electa del público, la composición del DP no contribuyó al avance de las negociaciones: “[...] CEPAL presentó un documento preliminar largo y complejo en el que trató de incluir elementos de prácticamente todas las legislaciones de la región. La extensión y complejidad del documento no contribuyó al diálogo y permitió que países con miedo a avanzar obstaculizaran las discusiones y evitaran llegar a acuerdos”. GÓMEZ PEÑA, “El arduo camino...” *cit.*, p. 369.

adicionando los comentarios y las propuestas de los participantes, iría dando lugar a los textos compilados sobre los que se fue negociando el acuerdo reunión tras reunión.

La segunda reunión del Comité tuvo lugar en la ciudad de Panamá (Panamá) en octubre de 2015. Esta fue el punto de partida de la discusión y negociación del texto del acuerdo, que, según se pactó, comenzaría por el preámbulo, avanzando en orden hasta el artículo décimo, es decir, su parte sustancial. En esta reunión se discutieron el preámbulo, el artículo relativo al objeto del acuerdo y parte del artículo sobre definiciones. Además, las partes debatieron sobre la propuesta de modalidades de participación del público en el Comité de Negociación, sin llegar a un acuerdo al respecto.

La tercera reunión tuvo lugar en la ciudad de Montevideo (Uruguay) en abril de 2016. En esta tuvo lugar la adhesión de Granada y se continuó con las negociaciones del texto compilado, siendo objeto de discusión las siguientes cuestiones: las definiciones del artículo segundo; los principios —cuyas conceptualizaciones se decidieron eliminar en esta reunión—; el ámbito de aplicación enunciado en el entonces artículo cuarto —eliminado, también en esta ocasión, por considerarse innecesario—; las obligaciones generales de las partes del entonces artículo quinto; y parte de la disposición relativa al acceso a la información. Además, se aprobaron las “Modalidades de participación del público”³⁷. Vale la pena resaltar que, según este documento, el público se encontraba facultado para presentar propuestas de texto por escrito, que serían compiladas en un documento aparte y que podrían ser incorporadas como parte del texto de negociación en caso de que al menos un país las adoptase como propias. Asimismo, se preveía la posibilidad de realizar reuniones a puerta cerrada, aunque se aclaraba que las decisiones se tomarían siempre en el plenario. Estas modalidades de participación, según se especifica en el texto a partir de una propuesta de Colombia en la segunda reunión³⁸, tienen fundamento en el objetivo último del proceso regional y son exclusivas para

³⁷

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40412/S1600324_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [última consulta, 23 de mayo de 2018].

³⁸ Las grabaciones audiovisuales de las diferentes reuniones del Comité de Negociación pueden consultarse en: <<https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>> [última consulta, 9 de julio de 2018].

esta negociación, no sentando precedente para otros procesos o negociaciones regionales o internacionales. En este punto, parece oportuno decir que, en realidad y más allá de esta aclaración, las modalidades utilizadas sí sientan un importante precedente en cuanto a la factibilidad y bondad de la inclusión directa de la ciudadanía en este tipo de procesos. Si bien este precedente puede o no ser considerado por los Estados en futuras negociaciones internacionales, es importante reconocer los beneficios que esta modalidad conllevó para el proceso, entre los que destacamos los siguientes: aumento de transparencia y legitimidad, mejoramiento de los resultados a partir de la incidencia del público en la letra final del texto y desarrollo de las capacidades de los intervinientes.

La cuarta reunión tuvo lugar en la ciudad de Santo Domingo (República Dominicana) en agosto de 2016. En ella se anunció la adhesión de San Cristóbal y Nieves. Por lo demás, la reunión estuvo enfocada en las arduas negociaciones de los artículos relativos al acceso a la información y a la generación y difusión de información.

En cuanto a la quinta reunión, la ciudad de Santiago (Chile) fue su sede en noviembre de 2016. En ella tuvo lugar la adhesión de Dominica, y la negociación se centró en el mencionado artículo sobre generación y difusión de información, en el relativo a la participación y en el referido al acceso a la justicia. En este punto, estaba claro que el objetivo de concluir la negociación en diciembre 2016 se había tornado impracticable, por lo que tal objetivo se reprogramó para diciembre de 2017.

Las delegaciones continuaron negociando el artículo sobre acceso a la justicia en la sexta reunión, que se desarrolló en la ciudad de Brasilia (Brasil) en marzo de 2017, a lo que se sumó la discusión sobre los artículos relativos al fortalecimiento de las capacidades y la cooperación y a los recursos financieros y de otro tipo contemplados en el entonces artículo decimoprimer. En esta ocasión, se decidió separar una disposición del artículo sobre acceso a la justicia (art. 9.4) y colocarla como un artículo separado debido a su relevancia. Esta decisión originaría el entonces artículo 9 bis, que luego de ciertas modificaciones terminaría siendo el artículo noveno, relativo a la tutela de los defensores ambientales, hito del presente acuerdo. Además, para promover el

avance de las discusiones se decidió constituir tres grupos de trabajo, uno por cada derecho, a cuya cabeza se designaron los siguientes países: México y Trinidad y Tobago (acceso a la información), Argentina y Perú (participación), y Brasil y Chile (acceso a la justicia)³⁹.

Como explica Gómez Peña, las nuevas dinámicas establecidas mostraron una división en cuatro “bloques” de países según su apoyo a estándares más progresivos o regresivos dentro del acuerdo y por su nivel en las discusiones:

Un primer bloque [...] liderado por los copresidentes de la mesa directiva: Costa Rica y Chile. Estos dos países desde el inicio manifestaron su voluntad de adoptar un instrumento vinculante con altos estándares. Aunque también han tenido retrocesos, [...] estas dos delegaciones han liderado muchas de las discusiones y trabajos muy de cerca con la sociedad civil para impulsar estándares progresistas. A este grupo se puede sumar Panamá [...], aunque sin el mismo liderazgo [...], y en menor medida países como Brasil, Argentina, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago y Uruguay. Un segundo grupo puede ser denominado el bloque “regresivo”, liderado principalmente por Colombia y México. [...] se han caracterizado por su oposición casi constante a adoptar estándares fuertes en el instrumento, por las constantes sugerencias de que el articulado del documento se circunscriba a las circunstancias nacionales o la legislación nacional, y su renuencia a pronunciarse a favor de un instrumento de carácter vinculante. Dependiendo del tema a tratar, estas delegaciones encuentran apoyo casual en otros Estados. Son estos dos bloques de países, los progresistas y los regresivos, quienes más participan en las discusiones y terminan por determinar el texto a adoptar en las negociaciones. Los últimos dos grupos [...] son los bloques de países que menos hablan en las reuniones. El primero es el bloque del Caribe angloparlante, conformado por ocho Estados [Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago], y el segundo el bloque de los demás países de Latinoamérica [Honduras, El Salvador, Guatemala, Bolivia, Ecuador]. Con respecto al bloque angloparlante, con excepción de Trinidad y Tobago [...] y de Jamaica [...], los demás países han tenido una participación muy leve⁴⁰.

³⁹ GÓMEZ PEÑA, “El arduo camino...” *cit.*, pp. 370 y 371.

⁴⁰ GÓMEZ PEÑA, “El arduo camino...” *cit.*, pp. 371 y 372.

Por su parte, en la séptima reunión, que tuvo lugar en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) en agosto de 2017, se comenzaron a discutir en profundidad las implicaciones administrativas, financieras y presupuestarias de la futura estructura institucional del acuerdo. A su vez, se volvió sobre los puntos no convenidos de los artículos relativos al acceso a la información, su generación y divulgación, a la participación, al fortalecimiento de capacidades y a la cooperación y tutela de defensores ambientales. El tema de la vinculatoriedad del acuerdo volvió a discutirse, y cada parte expuso sus posturas, siendo México, Colombia y Brasil los países más reacios a definirse. En esta reunión quedaría completa la lista de países que se sumaron al proceso de negociación con la adhesión de Santa Lucía, la delegación número veinticuatro.

La octava reunión tuvo lugar, una vez más, en la ciudad de Santiago (Chile), en noviembre de 2017, siendo una reunión de revisión de aquellas disposiciones aún no convenidas completamente. Algunos puntos de los artículos relativos al objeto, las definiciones, los principios, las obligaciones generales, el acceso a la justicia, la tutela de los defensores ambientales, el fortalecimiento de las capacidades, la cooperación y el centro de intercambio de información fueron abordados por los delegados en búsqueda de una puesta en común. El plazo máximo para la conclusión del acuerdo se veía, una vez más, incumplido, aunque la meta ya se avistaba.

La última reunión del Comité de Negociación, la novena, tuvo lugar en la ciudad de Escazú (Costa Rica) en marzo de 2018. Aún quedaban algunas cuestiones sustanciales y orgánicas a acordar; en este caso, la negociación se centró en el preámbulo y en los artículos relativos a las definiciones, los principios, las obligaciones generales, el acceso a la justicia y la tutela de los defensores ambientales, así como también en los artículos referidos a la estructura institucional del acuerdo. Las negociaciones desarrolladas en esta última reunión estuvieron marcadas por la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte IDH, que se refirió especialmente a este proceso de negociación y que estableció las obligaciones de los Estados con respecto a los derechos humanos en relación con el ambiente, dentro de las que enumeró los derechos de acceso. Revisado y acordado todo el texto, los delegados afirmaron la

naturaleza del acuerdo como vinculante y aprobaron el Acuerdo Escazú el día 4 de marzo de 2018.

Tras dos años de reuniones preparatorias y nueve reuniones del Comité de Negociación, el acuerdo para la implementación del principio diez en ALC veía la luz. El 27 de septiembre de 2018 este se abrirá a la firma, esperando una pronta ratificación por parte de los Estados de la región y su consecuente entrada en vigor.

IV. EL CONVENIO DE AARHUS: EL REFERENTE

El Convenio sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, más conocido como Convenio de Aarhus, nació como iniciativa de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE) a los fines de asegurar la implementación apropiada de los derechos de acceso en los ordenamientos jurídicos nacionales⁴¹, particularmente de Europa⁴². Firmado el 25 de junio de 1998, este convenio, que entró en vigor en el año 2001 — España lo ratificó en fecha 16/02/2005—, estipula una serie de obligaciones para los Estados partes (EEPP) con relación al aseguramiento de los derechos de acceso. Su importancia fundamental reside en la fuerza vinculante de su ordenamiento de mínimos, el cual puede ser reforzado por los sistemas jurídicos nacionales, pero nunca disminuido. La relevancia del Convenio ha sido notoria; tanto es así que ha sido catalogado por Pigrau Solé y Borràs Pentinat como “el instrumento jurídico internacional más importante jamás adoptado para reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos en materia de medio ambiente”⁴³.

Dotado de un preámbulo, veintidós artículos y dos anexos, el Convenio de Aarhus establece obligaciones generales y desarrolla los derechos de acceso para su implementación mínima en los ordenamientos locales. Su análisis

⁴¹ Y en el marco institucional de la Unión Europea: Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, <<https://www.boe.es/doue/2006/264/L00013-00019.pdf>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

⁴² A la mayoría de los países europeos y a la propia UE deben agregarse países de Asia central. Un mapa interactivo sobre las partes del Convenio puede verse en <<http://www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

⁴³ PIGRAU SOLÉ y BORRÀS PENTINAT, “Diez años...” *cit.*, p. 78.

minucioso ya ha sido objeto de numerosos trabajos doctrinales⁴⁴, por lo que excede a la intención de este trabajo abordar esta tarea. En cambio, lo que aquí nos interesa es observar en qué medida el instrumento europeo y su experiencia han influido en el proceso de ALC.

Como consideración inicial, podemos decir que parece evidente que el antecedente de Aarhus, es decir, la existencia de un instrumento regional de carácter vinculante en la materia, señaló el horizonte de las negociaciones, al menos para los delegados más comprometidos y el público. La experiencia de Aarhus había demostrado ser viable y positiva para el desarrollo de la democracia ambiental, por lo que reproducir su camino, aunque adaptándolo a las necesidades y particularidades de la región, era una opción más que deseable y, por ello, es lógico que haya influido en las aspiraciones del proceso regional. Asimismo, además de la naturaleza del acuerdo, otra referencia de gran valor fue, evidentemente, la estructura institucional creada para el funcionamiento del acuerdo tras su entrada en vigor, bajo el auspicio de la CEPE en el caso de Aarhus y bajo el de la CEPAL en el de ALC. Ambas comisiones de NU actuaron como secretarías técnicas en las negociaciones y luego como secretarías en el marco institucional dispuesto por los tratados, compartiendo su experiencia institucional para el desarrollo de las negociaciones. En el mismo sentido, las mencionadas modalidades de participación del público adoptadas por las partes para el proceso de negociación de ALC reprodujeron lo sucedido en el proceso de Aarhus⁴⁵.

A estas consideraciones iniciales podemos sumar un segundo elemento de análisis a los fines de comprender mejor el alcance de la influencia del Convenio de Aarhus: la presencia de expertos de Aarhus a lo largo del proceso. Los delegados de los Estados de la región acudieron a estos expertos para recabar información sobre los puntos positivos y los negativos del funcionamiento y el impacto del tratado. En este sentido, cabe decir que la experiencia de Aarhus estuvo presente desde la primera reunión de puntos

⁴⁴ Entre los que destacan: PIGRAU SOLÉ (dir.), "Acceso a la información..." *cit.*, y, en este mismo número, principalmente sobre los impactos de Aarhus en las partes adherentes, KRÄMER, L., "Citizens rights and administrations' duties: 20 years of the Aarhus Convention".

⁴⁵ GÓMEZ PEÑA, "El arduo camino..." *cit.*, p. 372.

focales en la etapa preparatoria⁴⁶, donde Jeremy Wates, primer secretario del Convenio de Aarhus, y Fiona Marshall, oficial de asuntos ambientales de la Secretaría del Convenio, entre otros, hicieron presentaciones al respecto. En estas se destacaron diversos temas, como, por ejemplo, la activa participación de la sociedad civil en el proceso, la necesidad de contar con un instrumento legalmente vinculante, las virtudes de su mecanismo de cumplimiento, la valorable asistencia técnica y creación de capacidades, y los beneficios de la mayor integración regional y la mayor estabilidad política, entre otros. También en la segunda reunión preparatoria⁴⁷ se contó con el apoyo de Fiona Marshall, quien presentó consideraciones sobre la estructura institucional del Convenio de Aarhus, el funcionamiento de los grupos de trabajo y el rol de la sociedad civil, principalmente. En la tercera reunión⁴⁸ participó Jit Peters, en ese momento presidente de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus, quien explicó una vez más el funcionamiento del Convenio, su estructura institucional y los beneficios de las partes por su participación. Por su parte, la cuarta reunión preparatoria⁴⁹ contó con la participación de Jonas Ebbesson, quien, en calidad de presidente del Comité de Cumplimiento del Convenio, se refirió a las razones que justificaban la participación pública en asuntos ambientales y explicó los mecanismos de seguimiento y facilitación, como remisión de informes, revisiones entre pares o comités específicos, mencionando el del sistema de Aarhus y distinguiendo entre arreglo y prevención de controversias. Como punto de especial interés, en ese momento Ebbesson destacó que en el caso de Aarhus había sido fundamental que los particulares tuvieran acceso directo al Comité, ya que ello había posibilitado un mayor desarrollo y una mejor implementación. Además, explicó las virtudes del Comité y la buena recepción que tenía en la actualidad por los EEPP. Finalmente, se refirió a la importancia de un órgano de facilitación que asistiera en el fortalecimiento de capacidades. En cuanto a las reuniones del Comité de Negociación, a todas

⁴⁶ Informe de la primera reunión preparatoria, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-informe_1reunion_puntos_focales_11.2012.esp.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

⁴⁷ <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-informe_2reunion_puntos_focales_07.2013.esp.pdf> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

⁴⁸ <<https://www.cepal.org/es/eventos/tercera-reunion-de-los-puntos-focales-de-los-paises-signatarios-de-la-declaracion-sobre-la>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

⁴⁹ <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe_esp.pdf> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

ellas asistió Jerzy Jendroska —miembro del Comité de Cumplimiento—, quien despejó dudas, compartió experiencias y aportó comentarios sobre el funcionamiento del acuerdo europeo a los fines de colaborar con las discusiones, como, por ejemplo, en lo relativo al funcionamiento del régimen de excepciones de acceso a la información ambiental o al funcionamiento, composición y experiencia del Comité de Cumplimiento de Aarhus y del Convenio de Espoo⁵⁰. Sus numerosas intervenciones pueden observarse en los registros de las reuniones, ya que, por cuestiones de extensión, resultaría imposible repasarlas todas en este trabajo.

En tercer lugar, se puede observar el impacto del Convenio de Aarhus en las referencias realizadas por la CEPAL en el DP presentado en la primera reunión de negociación, solicitado por las partes en la última sesión preparatoria, que daría origen a los textos compilados a debatir. Por medio de este se pueden conocer las fuentes que han servido a la CEPAL a la hora de proponer las disposiciones del texto a negociar. En el cuadro siguiente se destacan algunas de las disposiciones más importantes de Aarhus en las que se ha apoyado el DP, así como su ubicación final en el texto de Escazú:

Referencia	Convenio de Aarhus	Documento Preliminar	Acuerdo Escazú
Derecho a un ambiente sano	Art. 1	Art. 5.1	Arts. 1 y 4.1
Tutela de quienes ejercen los derechos	Art. 3.8	Art. 5.5	Art. 4.6
Ámbito de aplicación	Art. 3.9	Art. 4	Suprimido
Carácter de ordenamiento de mínimos	Art. 3.5	Art. 5.10	Art. 4.7
Aplicación de principios del acuerdo a la toma de decisiones internacionales	Art. 3.7	Art. 5.11	Art. 4.10 (versión más débil)
Causales de denegación de acceso a la información	Arts. 4.3 y 4.4	Arts. 6.6 y 6.7	Arts. 5.6 y 5.8 (con importantes)

⁵⁰ Novena reunión del Comité de Negociación, <<https://www.youtube.com/watch?v=You2BZV2vdl&t=3046s>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

			alteraciones)
Plazo de entrega de la información solicitada	Art. 4.2	Art. 6.12	Art. 5.12
Difusión de información en caso de emergencia	Art. 5.1.c	Art. 7.3	Art. 6.5
Informes periódicos nacionales sobre el estado del ambiente	Art. 5.4	Art. 7.5	Art. 6.7
Condiciones de la participación	Arts. 6.3 a 6.8	Arts. 8.1, 8.2, 8.4 y 8.7	Arts. 7.1, 7.4 y 7.5
Modalidades de acceso a la justicia	Art. 9	Art. 9.2	Art. 8.2
Implementación, seguimiento, evaluación y comité de seguimiento	Arts. 10 y 15	Art. 17	Arts. 13, 15 y 18
Mecanismo de solución de controversias	Art. 16	Art. 18	Art. 19

Por supuesto, no es fácil determinar, en términos generales, en qué medida las intervenciones de los expertos de Aarhus influyeron finalmente en las negociaciones de las delegaciones. En el mismo sentido, el Convenio de Aarhus fue una entre muchas otras fuentes del DP, que luego experimentó innumerables cambios y recortes en las negociaciones. Al comparar las normas del texto final del Acuerdo Escazú, solo en alguno de los casos mencionados se observa una verdadera similitud que permita afirmar una influencia definitiva de las disposiciones de Aarhus. Hechas estas aclaraciones, el análisis realizado aporta un poco más de luz a la cuestión de cómo Aarhus funcionó como referente en las negociaciones de Escazú.

Ahora bien, cabe mencionar que los delegados de los Estados fueron a lo largo de toda la negociación muy cautos a la hora de tomar en consideración las experiencias, o directamente disposiciones, del Convenio de Aarhus. En incontables ocasiones, los representantes de los Estados de ALC recordaron que la situación de la región, y la del mundo en general, era diferente a la que existía al negociarse Aarhus, y que era necesario reflejar en el acuerdo las necesidades y singularidades regionales. Estas consideraciones pueden

explicar, en parte, por qué no se consideró como una posibilidad seria la adhesión de la región al Convenio de Aarhus, lo que no solo implicaba adoptar sus disposiciones sustantivas, sino también integrarse en su marco institucional.

V. EL ACUERDO ESCAZÚ

El texto final del acuerdo⁵¹ incluye un preámbulo y veintiséis artículos y se divide en dos partes fundamentales. Una primera parte sustancial, donde se desarrollan definiciones, principios, disposiciones generales y cada uno de sus cuatro pilares —los derechos de acceso y la creación y el fortalecimiento de capacidades—, y una segunda parte orgánica, donde se establecen su estructura institucional y las disposiciones generales de los tratados. Como ya hemos mencionado, es un acuerdo de naturaleza vinculante basado en el desarrollo de obligaciones para los Estados y de derechos para los ciudadanos, que funcionan como mínimos que los ordenamientos nacionales pueden reforzar pero nunca disminuir. Como en el caso de Aarhus y los instrumentos de derechos humanos, este acuerdo no se centra en la relación Estado-Estado, sino en una relación Estado-sociedad civil a partir del otorgamiento de derechos a esta última⁵².

El acuerdo se encuentra abierto a la adhesión de todos los países de ALC incluidos en el anexo I, es decir, los treinta y tres Estados de ALC miembros plenos de la CEPAL. Este ámbito de posible aplicación del acuerdo fue objeto de alguna discusión, principalmente en torno a la posibilidad de que Estados que tienen territorios de ultramar en la región puedan o no adherirse al acuerdo (caso de Francia, Reino Unido o Países Bajos), o que, por ejemplo, Canadá, alegando que el término de ALC presenta cierta ambigüedad⁵³ —parte de Canadá habla francés—, pueda intentar adherirse al acuerdo. El anexo I descarta esta posibilidad, clarificando la cuestión y sirviendo principalmente al

⁵¹ <<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>> [última consulta, 25 de mayo de 2018].

⁵² PIGRAU SOLÉ y BORRÁS PENTINANT, “Diez años...” *cit.* pp. 22 y 23.

⁵³ No existe en las NU un texto oficial que clarifique quiénes son los Estados pertenecientes a ALC.

depositario del acuerdo, quien, a la hora de la presentación de una nueva adhesión, debe decidir si aceptarla o no.

Como hemos mencionado, el acuerdo se abrirá a la firma de los Estados de ALC a partir del 27 de septiembre del 2018 y por el plazo de dos años. Sin embargo, cabe aclarar que, aun transcurrido este plazo, los Estados de la región podrán continuar adhiriéndose⁵⁴.

En cuanto a los trabajos a realizar a partir de la adopción —que llevó a la consecuente extinción del Comité de Negociación— y hasta la entrada en vigor y conformación de la Conferencia de Partes, quedarán en manos de una Mesa Directiva, la cual, según el acta final de la última reunión⁵⁵, estará integrada por los mismos países que componían la Mesa Directiva del Comité de Negociación⁵⁶: a saber, Chile y Costa Rica como copresidentes; Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, como vicepresidentes⁵⁷, con el apoyo de la CEPAL. Por su parte, las modalidades de participación del público del Comité de Negociación seguirán rigiendo la participación de la sociedad civil en el proceso hasta la primera conferencia de las partes (COP), según manifiesta el inciso tercero del acta final.

1. Parte general

1.1. Preámbulo

El preámbulo del acuerdo recuerda el camino iniciado allá por 2012 en la Conferencia de NU y reafirma el principio diez, reconociendo el mencionado carácter interrelacionado e interdependiente de los derechos de acceso. Destaca, a su vez, el vínculo existente entre este acuerdo y la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Repasa los documentos de NU

⁵⁴ Tal como explicó el experto en tratados de las Naciones Unidas en la última reunión del Comité de Negociación.

⁵⁵ Acta final de la novena reunión del Comité de Negociación, <https://negociacionp10.cepal.org/9/sites/negociacionp109/files/18-00201_cnp10.9_acta_final.pdf> [último acceso, 10 de junio de 2018].

⁵⁶ Organización y plan de trabajo del Comité de Negociación, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/S1500423_es.pdf?sequence=1> [último acceso, 10 de junio de 2018].

⁵⁷ Uruguay planteó que se insertara una condición: que estos países se comprometieran a ratificar el acuerdo dentro del período que se ha abierto a tal efecto y, por lo tanto, que en caso de que no lo hagan, dejen de ser parte de la Mesa Directiva. No hubo finalmente, en el acta final, un reflejo de este pedido de garantía por parte de Uruguay.

más importantes en derechos humanos y ambiente, y especialmente menciona los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La multiculturalidad de ALC y de sus pueblos es también reconocida⁵⁸, siendo esta un motivo determinante a la hora de justificar la necesidad de contar con un instrumento regional propio adaptado a las particularidades de la región. En la letra del acuerdo la consideración de esta característica se puede observar en algunas disposiciones que se refieren a la existencia de diferentes idiomas no oficiales (arts. 4.9, 6.6, 7.11, 8.4, 10.2), a la necesidad de asistencia específica para pueblos indígenas y grupos étnicos (art. 5.4) y al reconocimiento de sus derechos (art. 7.15), y a la promoción de la valoración del conocimiento local y la interacción de diferentes visiones y saberes (art. 7.13).

Es notable la falta de mención explícita del Convenio de Aarhus como antecedente del acuerdo en el texto final del preámbulo. Si bien estuvo presente hasta la última versión del texto compilado, en las negociaciones finales se decidió simplificar el texto y hacer una mención general a “los instrumentos internacionales y regionales [...] relativos a los derechos de acceso”.

1.2. Parte dispositiva general: objeto, definiciones, principios y disposiciones generales

Ahora pasaremos al análisis de la parte dispositiva del acuerdo. El artículo primero establece su objetivo general:

[...] garantizar la implementación plena y efectiva en [...] [ALC] de los derechos de acceso [...], así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Los objetivos del acuerdo son la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso, la creación y el fortalecimiento de las capacidades, y la cooperación. Al igual que en el artículo primero de Aarhus, los derechos de

⁵⁸ Esto ya se encontraba presente en los Contenidos de San José. Es importante resaltar que versiones anteriores del texto a negociar utilizaban la frase “las diferentes cosmovisiones de sus pueblos”, la cual fue retirada de la versión final.

acceso se consideran como derechos instrumentales al derecho a un ambiente sano, al que se agrega su condición intergeneracional, en coherencia con la consagración del principio de equidad intergeneracional en el artículo tercero.

El artículo segundo proporciona las definiciones clave para la aplicación y la interpretación del instrumento. A pesar de haberse propuesto más definiciones, finalmente solo se incluyeron en este artículo cinco conceptos: “derechos de acceso” —que en nuestra opinión no merecía definición alguna dada su nitidez conceptual—, “autoridad competente”, “información ambiental”, “público” y “personas o grupos en situación de vulnerabilidad”. En cuanto a “autoridad competente”, es importante remarcar que la definición limita su aplicación a la implementación e interpretación del derecho de acceso a la información (arts. 5 y 6) y no a los demás derechos de acceso. En relación con la definición de “público” —“una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas”—, tuvo lugar un relevante debate a la hora de la negociación. La letra final de la definición incluye el requisito de que estos sujetos sean nacionales o estén sujetos a la jurisdicción nacional del EEPP⁵⁹. En este sentido, los representantes del público expresaron su preocupación al entender que esta fórmula puede excluir a sujetos con intereses legítimos afectados que no puedan entenderse incluidos en el territorio o jurisdicción nacional del EEPP. Resultará interesante observar cómo juega esta disposición con la jurisprudencia recientemente establecida por la Corte IDH sobre el alcance del término *jurisdicción* en su Opinión Consultiva OC-23/17. Finalmente, la definición de “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” fue modificada en varias ocasiones a lo largo de la negociación y se optó por una versión que no incluyera ninguna enumeración de cuáles podrían ser estas personas o colectivos (mujeres, pueblos indígenas, adultos mayores, niñas y niños, etc.)⁶⁰, como sí se hacía, en cambio, en

⁵⁹ En la última reunión del Comité de Negociación, el público intentó que se cambiara en la letra del texto la frase “jurisdicción nacional *del* Estado Parte” por “jurisdicción nacional *de un* Estado Parte” a los fines de ampliarlo a todas aquellas personas o grupos bajo la jurisdicción nacional de cualquiera de los Estados partes y no solo de aquel sujeto pasivo del derecho ejercido. Uruguay, haciendo suya esta idea, propuso la frase “jurisdicción nacional de los Estados Partes”; sin embargo, no se logró consenso en el plenario para la modificación.

⁶⁰ Resulta importante destacar que versiones anteriores del texto compilado incluían, dentro de esta mención, a los migrantes y los desplazados.

versiones anteriores⁶¹. En este caso, la disposición se refiere a sujetos que “encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud” los derechos de acceso “por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional” y según las obligaciones internacionales. Dependerá, pues, de circunstancias concretas a evaluar por las autoridades nacionales en cada caso.

A diferencia de Aarhus, el Acuerdo Escazú recoge en su artículo tercero principios que presentan una triple función —aplicación, interpretación e inspiración— y que no son solo aplicables al acuerdo en sí, sino también a cada Parte en su implementación nacional⁶²: igualdad y no discriminación; transparencia y rendición de cuentas; no regresión y progresividad⁶³; buena fe; prevención; precaución; equidad intergeneracional; máxima publicidad⁶⁴; soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; igualdad soberana de los Estados; y *pro persona*. En la ronda de negociaciones, celebrada en Montevideo, se decidió eliminar todas las definiciones que acompañaban a la lista de principios, considerándose que estos y sus contenidos se encontraban suficientemente consolidados en el derecho internacional⁶⁵. En la última reunión se discutió la presencia de los principios de prevención y precaución, siendo determinante la mencionada opinión consultiva de la Corte IDH para facilitar su mantenimiento en el texto ante la reticencia de algunos Estados. Se propuso también la inclusión del principio *pro natura*, pero no hubo acuerdo para ello. En este punto, es interesante decir que la inclusión del principio *pro persona* y la exclusión del principio *pro natura* genera un desbalance a favor de una concepción antropocéntrica de estos derechos en la que se entiende que el único beneficiario del acuerdo es el ser

⁶¹ Las versiones anteriores del texto pueden encontrarse en <<https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-antecedentes-acuerdo-regional>> [última consulta, 9 de julio de 2018].

⁶² Informe de la octava reunión del Comité de Negociación, <https://negociacionp10.cepal.org/8/sites/negociacionp108/files/18-00089_cnp10.8_informe.pdf> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

⁶³ Su fuente, en el DP, es la Ley General del Ambiente de Argentina, que sostiene el principio de progresividad, sumado a insumos de Colombia y el público de México.

⁶⁴ Bajo la expresión “principio de publicidad de la información publicidad”, fue incluido, a partir de la propuesta de Perú, en la tercera reunión del Comité de Negociación. “Máxima divulgación” es el término utilizado en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos para este principio.

⁶⁵ Asimismo, se suprimieron los principios de inclusión, proactividad, corresponsabilidad, confianza mutua, solidaridad y trazabilidad.

humano⁶⁶. Esto se identifica con la idea de los derechos de acceso como derechos humanos en su concepción clásica individualista, pero se opone a la consideración del derecho a un ambiente sano como derecho autónomo establecida por la Corte IDH en su opinión consultiva y desarrollada brevemente a continuación.

El artículo cuarto, por su parte, enumera disposiciones generales que se aplican a la implementación de los cuatro derechos de acceso. En relación con ello, el inciso primero vuelve sobre el derecho a un ambiente sano y establece que las partes han de garantizarlo. Agrega el artículo: “[...] así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido” relacionado con el acuerdo. En este sentido, las partes parecen reconocer el derecho a un ambiente sano como un derecho humano, en consonancia con lo dispuesto por la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte IDH. Esta última, sin embargo, fue más allá al reconocerlo como un derecho autónomo que, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del ambiente como intereses jurídicos en sí mismos, aun en “ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales”⁶⁷. En el ámbito interamericano, el artículo decimoprimer del Protocolo de San Salvador⁶⁸ lo incluye como derecho humano, habiendo declarado la Corte IDH que “este derecho debe considerarse incluido entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26” de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y por ello “exigible en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes para ello”⁶⁹. Por su parte, la integración de este derecho en el texto del acuerdo no solo se ve influida por la disposición de Aarhus, sino también por su reconocimiento previo en documentos fundacionales del proceso, a saber, los Contenidos de San José y la Visión de Lima, y, como explicó Orellana en la

⁶⁶ Situación que fue destacada en la última reunión por el público, que expresó su preocupación respecto a que este desbalance inclinara la toma de decisiones hacia la faz social del desarrollo sostenible sobre su faz ambiental. El principio de *in dubio pro natura* fue, por su parte, solicitado por los expertos que intervinieron en relación con el acceso a la justicia ambiental en la sexta reunión del Comité de Negociación. Sin embargo, este principio tampoco encontró su lugar en la disposición relativa a este derecho. Informe de la sexta reunión del Comité de Negociación, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41600/1/S1700506_es.pdf> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

⁶⁷ Corte IDH, OC-23/17, párr. 62.

⁶⁸ <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

⁶⁹ Corte IDH, OC-23/17, párr. 57.

primera reunión del Comité de Negociación, en las numerosas disposiciones constitucionales de la región que así lo sostienen⁷⁰.

Asimismo, los EEPP deben asegurar el libre ejercicio de los derechos de acceso (inc. 2) y adoptar todas las medidas necesarias, de la naturaleza que sea, para garantizar la implementación del acuerdo (inc. 3). A su vez, se comprometen a proporcionar información, orientación y asistencia para el ejercicio de estos derechos (inc. 4 y 5) y a alentar el uso de nuevas tecnologías (inc. 9), además de garantizar un entorno propicio, reconocimiento y protección a las personas o grupos que promuevan la protección del ambiente (inc. 6) — disposición que se complementa con el artículo noveno—. Por su parte, el inciso séptimo es el que establece la condición de ordenamiento de mínimos de las disposiciones del acuerdo, y, por lo tanto, al igual que Aarhus, sus disposiciones no pueden entenderse como obstáculos a la profundización de los derechos de acceso a través de medidas nacionales. Finalmente, el inciso octavo establece la regla de interpretación a aplicar a la hora de la lectura e implementación del acuerdo en consonancia con los principios recogidos en el artículo tercero, a saber, la de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos.

2. Acceso a la información ambiental

El Acuerdo Escazú dedica dos artículos al desarrollo del derecho de acceso a la información pública ambiental. En estos, se establecen el derecho elemental que asiste a los ciudadanos y los deberes que asumen los EEPP en consecuencia. Específicamente, el artículo quinto del acuerdo regula la accesibilidad a la información, su régimen de excepciones, las condiciones aplicables a su entrega y los mecanismos de revisión independientes, y el artículo sexto, la generación y divulgación de información, la faz activa del deber de acceso a la información.

2.1. Acceso a la información ambiental

⁷⁰ Informe de la primera reunión del Comité de Negociación, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38884/S1500707_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

En cuanto a la accesibilidad de la información ambiental, el acuerdo estipula el deber general en cabeza de cada EEPP, según la fórmula de que estos “deberá[n] garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad” (art. 5.1). Este principio, que se encuentra enumerado en el artículo tercero del convenio, es un principio básico que garantiza el ejercicio del derecho humano al acceso a la información pública, tal como lo ha reconocido la Corte IDH⁷¹. A su vez, se define el contenido del derecho, que, según el acuerdo, comprende: (a) solicitar y recibir información de autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar razones; (b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente; y (c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho.

En este punto, se deben considerar las definiciones de “autoridad competente” e “información ambiental” establecidas en el artículo segundo. En cuanto a la primera, podemos decir que es una definición amplia que incluye a sujetos fuera de la órbita del poder público en la medida en que sean controlados por el Estado, actúen ejerciendo sus facultades —o servicios públicos— o reciban fondos o beneficios de él. En relación con “información ambiental”, se refiere a información en cualquier formato “relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales”, incluyendo la información relacionada con los riesgos y posibles impactos adversos en estos o en la salud, y con la protección y la gestión. En comparación con la definición contenida en Aarhus⁷², podría decirse que los delegados de ALC prefirieron una definición redactada en términos más generales⁷³, aunque no por ello definitivamente más amplia, lo que dependerá de la interpretación que realicen de esta las autoridades

⁷¹ Corte IDH, caso Claude Reyes v. Chile. Este principio “calls for a legal regime in which transparency and the right to access are the general rule and only subject to strict and limited exceptions”, tal como es subrayado en ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, “The Inter-American legal framework regarding the right to access to information”, 2012, <<https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/2012%2009%2027%20ACCESS%20TO%20INFORMATION%202012%20edits.pdf>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

⁷² Incluye información sobre el estado de los elementos del ambiente y su situación, los factores y las actividades o medidas con efectos sobre el ambiente, el estado de la salud, seguridad y condiciones de vida, entre otros puntos.

⁷³ El DP presentaba una extensa lista enunciativa de supuestos de información ambiental.

nacionales. En este sentido, la definición otorgada por Aarhus parece ser preferible en aras de un mayor acceso a la mayor cantidad de casos.

La regulación de la accesibilidad se completa con dos disposiciones relativas a consideraciones especiales para personas o grupos en situación de vulnerabilidad (según definición del artículo 2). En este sentido, se prevé el establecimiento de procedimientos de atención que faciliten y promuevan el acceso, la participación de estos grupos en igualdad de condiciones (inc. 3) y la asistencia en la formulación de peticiones y la obtención de respuestas (inc. 4).

Por su parte, con respecto al régimen de excepciones, es necesario realizar una consideración, previo análisis de sus disposiciones. En la séptima reunión de negociación (Buenos Aires, agosto de 2017), los estándares relacionados con el régimen de excepciones propuestos por la CEPAL y promovidos por el público se vieron debilitados seriamente. Por una parte, se esperaba que el acuerdo, tal como hace Aarhus, estipulase un listado *numerus clausus* de causales de excepción aplicables al acceso a la información como un límite para los ordenamientos nacionales. En este sentido, las autoridades competentes no podrían alegar ninguna excepción diferente a aquellas explícitamente recogidas en el acuerdo. Por otra, la propuesta contenía una disposición que establecía que algunos tipos específicos de información nunca podrían ser denegados, como, por ejemplo, la información relacionada con factores que afectarían negativamente al ambiente y la salud y seguridad humanas. Sin embargo, en el momento de las negociaciones, las partes decidieron eliminar estos dos estándares, lo cual comportó la frustración del público, que expresó su preocupación, definiendo el proceso como un “desarrollo regresivo”⁷⁴.

El régimen de excepciones del acuerdo finalmente descansa en lo que se disponga en los ordenamientos internos, estableciendo lo siguiente: “El acceso

⁷⁴ “The Public Express Grave Concerns about the Regressive Development of the Ongoing Principle 10 Negotiations”, <<https://www.lacp10.org/single-post/2017/08/02/The-Public-Express-Grave-Concerns-About-the-Regressive-Development-of-the-Ongoing-Principle-10-Negotiations>>; “Civil Society Groups Threaten to Walk Out of Latin America Environment Talks”, <<https://www.hrw.org/news/2017/08/21/civil-society-groups-threaten-walk-out-latin-america-environment-talks>>; “Regressions in the right of access to environmental information, articles 6 and 7 of the regional agreement”, <<https://accessinitiative.org/resources/regressions-right-access-environmental-information-articles-6-and-7-regional-agreement>>, [último acceso, 7 de junio de 2018].

a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional” (inc. 6). Solo para el caso en que una parte no posea régimen de excepciones en su ordenamiento interno regirán las causales enumeradas en el acuerdo (inc. 6).

La eliminación de la lista *numerus clausus* dio lugar a la inclusión de la siguiente disposición: “En los regímenes de excepciones se tendrán en cuenta las obligaciones de cada Parte en materia de derechos humanos”. Si bien es verdad que este reconocimiento no se refiere a la vinculatoriedad de las obligaciones de derechos humanos, que por su propio carácter deben ser cumplidas, esta remisión, lejos de ser una remisión vacía, implica el reconocimiento de que existen limitaciones a la voluntad de los Estados de disponer causales de excepción en el desarrollo del derecho de los derechos humanos. Especialmente aquí, nos referiremos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su CADH, de la cual forman parte diecinueve de los veinticuatro Estados adheridos a la negociación⁷⁵. Y es que la Corte IDH ha establecido significativos estándares que los Estados deben observar a la hora de asegurar el derecho humano al acceso a la información pública⁷⁶,

⁷⁵ No son parte de la CADH: Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

⁷⁶ Como parte integrante de la garantía de la libertad de expresión, el acceso a la información pública es uno de los derechos civiles y políticos recogidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19), así como también uno de los enumerados por la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 19), la CADH (artículo 13) y la Carta Democrática Interamericana (artículo 4). Así lo han considerado tanto la Corte IDH, interprete máxima de la CADH, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), para las que este derecho es un verdadero derecho humano de gran relevancia para el funcionamiento de los órdenes democráticos y la realización efectiva de los demás derechos humanos. Esta tesis y su desarrollo pueden observarse principalmente en las sentencias del Tribunal interamericano de los siguientes casos: Herrera Ulloa vs. Costa Rica (02/07/2004), López Álvarez vs. Honduras (01/02/2006), Claude Reyes vs. Chile (19/09/2006) y Gomes Lund y otros (Guerrilha Do Araguaia) vs. Brasil (24/11/2010). La misma postura puede observarse en el marco de NU: Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, A/68/362, 4 de septiembre de 2013, <<http://www.palermo.edu/cele/pdf/2013-Derecho-a-la-Verdad.pdf>> [última consulta, 7 de junio de 2018]; Informe del Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, Okechukwu Ibeanu, sobre el derecho a la información y a la participación, A/HRC/7/21, 18 de febrero de 2008, Asamblea General UN, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/107/15/PDF/G0810715.pdf?OpenElement>> [última consulta, 7 de junio de 2018]. Se recomienda al lector especialmente consultar el texto NU, “Sociedad, Derecho y Medio Ambiente. Estándares internacionales de Derechos Humanos Aplicables al Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia”, Santiago de Chile, 2016, <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40735/4/S1600931_es.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018]; CRISCI, M. L. y MÉDICI, G. A., “Ley de Acceso a la Información Pública: inconstitucionalidad de la exclusión de las sociedades anónimas sujetas al régimen de

relacionados, en particular, con el principio regente de la máxima divulgación — que en este texto figura como de máxima publicidad— y que afectan a la construcción de los regímenes de excepciones.

En este sentido, la Corte IDH ha manifestado que este derecho de acceso no es absoluto y, por lo tanto, puede estar sujeto a limitaciones, si bien estas deben cumplir estrictamente los requisitos derivados del artículo 13.2 de la CADH y establecidos por la Corte IDH⁷⁷: (a) estar previamente fijadas por ley; (b) responder a un objetivo permitido por la CADH; y (c) ser necesarias en una sociedad democrática, lo que dependerá de si están orientadas a satisfacer un interés público imperativo. En cuanto al primero —recogido por el inciso octavo del acuerdo—, la Corte IDH manifiesta que las excepciones “deben estar previamente fijadas por ley como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público”, y agrega que dicha ley debe dictarse “por razones de interés general”, es decir, las excepciones deben haber sido adoptadas en función del “bien común”. Con respecto al segundo requisito, el Tribunal remite a los subapartados a) y b) del artículo 13.2 CADH —“respeto a los derechos o a la reputación de los demás; protección de la seguridad nacional, orden público, salud o moral públicas”— para referirse a los objetivos permitidos por la CADH, es decir, a la tutela de un derecho consagrado por la propia Convención. En relación con la tercera condición, la Corte IDH explica en el fallo *Claude Reyes* lo siguiente:

Entre varias opciones para alcanzar un objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

la oferta pública”, *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones*, núm. 268, Thomson Reuters, 2017. En este sentido, como observa Ebbesson, los principales instrumentos normativos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos se han convertido en conductores relevantes del principio 10 a través de la “jurisprudencia” de la Comisión y la Corte IDH al aplicar derechos humanos consolidados a cuestiones ambientales. EBBESSON, “Principle 10...” *cit.*, p. 301.

⁷⁷ Corte IDH, caso *Claude Reyes vs. Chile*, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

En el mismo entendimiento, la Corte IDH, en el caso Herrera Ulloa⁷⁸, ya había establecido lo siguiente:

Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en dicho artículo. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. [...] “necesarias”, sin ser sinónimo de “indispensables”, implica la existencia de una “necesidad social imperiosa” y que para que la restricción sea “necesaria” no es suficiente demostrar que sea “útil”, “razonable” u “oportuna” [...] la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho a la libertad de expresión.

El acuerdo refleja en sus disposiciones siguientes algunos de estos estándares —aunque no todos— que deben ser considerados a la hora de juzgar la implementación de este derecho en los ordenamientos internos. Así, establece que se deberá comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas y las razones justificativas, e informar al solicitante de su derecho de impugnar y recurrir la decisión (inc. 5); que los motivos de denegación que se aleguen deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, por lo que serán de interpretación restrictiva, recayendo la carga de prueba en la autoridad competente (inc. 8); que, cuando aplique la prueba de interés público al considerar una causal de excepción, deberá ponderar el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y

⁷⁸ Corte IDH, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

proporcionalidad⁷⁹ (inc. 9); y, en caso de no estar exenta en su totalidad la información, deberá otorgar al solicitante la parte no exenta (inc. 10).

En cuanto a las condiciones aplicables para la entrega de la información, el acuerdo dispone que las autoridades competentes deberán entregar la información en el formato requerido (inc. 11) dentro de un plazo no superior a treinta días hábiles⁸⁰ a partir de la recepción (inc. 12), con la posibilidad de extenderlo por diez días más (inc. 13). En caso de no poseer la información, deberán comunicar dicha circunstancia con la máxima celeridad posible, indicando qué autoridad podría tenerla y redirigiendo la solicitud (inc. 15); en caso de que la información no exista, también deberán comunicarlo (inc. 16). Finalmente, se establece que la información deberá entregarse sin costo, salvo aquellos de reproducción o envío, que siempre deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, pudiendo ser eximidos en caso de grupos o personas en situación de vulnerabilidad (inc. 17).

⁷⁹ En relación con esto, la CIDH ha establecido en el caso Claude Reyes que cualquier restricción del acceso a la información, para ser compatible con la CADH, debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: (a) debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; (b) debe demostrarse que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y (c) debe demostrarse que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información —prueba de interés público que recoge el inciso 9 del acuerdo—. Sobre ello, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha manifestado en su Observación General núm. 34 que, cuando un Estado impone restricciones al ejercicio de la libertad de expresión, estas no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho y, por esta razón, recuerda que la relación entre el derecho y la restricción, o entre la norma y la excepción, no debe invertirse. Y agrega: “[...] las medidas restrictivas deben ajustarse al principio de proporcionalidad; deben ser adecuadas para desempeñar su función protectora; deben ser el instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado, y deben guardar proporción con el interés que debe protegerse [...]. El principio de proporcionalidad debe respetarse no solo en la ley que defina las restricciones sino también por las autoridades administrativas y judiciales que la apliquen”. Y continúa: “Cuando un Estado parte haga valer una razón legítima para restringir la libertad de expresión, deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado, en particular estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión y la amenaza”. NU, Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 34, <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPFPRiCAghKb7yhsrdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2FrwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2B312r7R>> [última consulta, 30 de mayo de 2018]; NU, Comité de Derechos Humanos, Observación General núm. 27, <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

⁸⁰ Mientras que el Convenio de Aarhus fija el plazo de dos meses, el Acuerdo Escazú, ya desde su DP, establecía el plazo en días hábiles, al igual que lo hace la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública y otras legislaciones nacionales de la región, <https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

En cuanto a los mecanismos de revisión independientes, cada parte deberá establecer órganos imparciales, con autonomía e independencia, para promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento, vigilar y garantizar el derecho, los cuales podrán tener potestades sancionatorias. La fuente de esta provisión fueron las legislaciones nacionales sobre acceso a la información pública de los Estados de la región, que establecían organismos *ad hoc* para el control del cumplimiento de sus disposiciones. Al ser una provisión ya contenida en la mayoría de los ordenamientos internos, no despertó gran discusión en el transcurso de las negociaciones, y su redactado, en esencia, se mantuvo desde el DP hasta el texto definitivo.

b) Generación y divulgación de información ambiental

Con relación a las disposiciones del artículo sexto, el acuerdo regula la faz activa del derecho de acceso a la información, es decir, el deber de la autoridad competente de generar, recopilar, poner a disposición y difundir información ya no solo cuando esta se solicite, sino de forma sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible (inc. 1). Esta información se debe actualizar periódicamente y, en lo posible, se debe tender a la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local, siendo para ello relevante la coordinación entre autoridades. Es necesario decir que este deber surge cuando se trata de información ambiental relevante (inc. 1), sin que el acuerdo se refiera expresamente a qué debe entenderse como información relevante.

A continuación, el acuerdo presenta en esta sección una serie de medidas destinadas al desarrollo y la circulación de la información ambiental en la sociedad: sistemas de información ambiental, registros de emisiones, sistemas de alerta temprana, informes nacionales sobre el estado del ambiente, evaluaciones independientes de desempeño ambiental, sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental e informes de sostenibilidad. El rasgo común de todas estas medidas es que su implementación se entiende condicionada a los “recursos” o “posibilidades” de los EEPP, considerándose como parte de un desarrollo progresivo de este derecho. En cuanto a los sistemas de información ambiental, el inciso tercero impone a las partes contar

con uno o más, debidamente actualizados, y recoge un listado enunciativo de posibles puntos que estos podrían incluir, a saber, normativa ambiental, informes sobre estado del ambiente, listas de autoridades competentes, zonas contaminadas, residuos, etc. El inciso cuarto determina que los EEPP “tomarán medidas” para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, mientras que el quinto solicita que desarrollen e implementen sistemas de alerta temprana para el caso de amenazas inminentes a la salud pública o al ambiente. En cuanto a los registros de emisiones y transferencias de sustancias contaminantes, conviene recordar aquí que, en el marco de Aarhus, se estableció el Protocolo de Kiev sobre registros de emisiones y transferencias de sustancias contaminantes⁸¹ con el fin de promover el acceso a la información a través del establecimiento a escala nacional de estos registros, en su rol de inventarios de polución. Puede recalcar también que este instrumento se encuentra abierto incluso a Estados no miembros del Convenio de Aarhus o de la UNECE.

Por su parte, el acuerdo solicita a los EEPP que “hagan sus mejores esfuerzos” con el fin de publicar y difundir a intervalos regulares —que no superen los cinco años— un informe nacional sobre el estado del ambiente que puede contener además información sobre las acciones nacionales tomadas y los avances en la implementación de los derechos de acceso, entre otros (inc. 7). Asimismo, el inciso octavo establece que las partes “alentarán” la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental a los fines de evaluar la eficacia, efectividad y progreso de sus políticas nacionales, mientras que el inciso decimoprimeros se refiere al establecimiento y la actualización de los sistemas de archivo y gestión documental en materia ambiental. Finalmente, el inciso decimotercero hace referencia a los informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas, que los EEPP “incentivarán de acuerdo a sus capacidades”.

Además de estas medidas, el acuerdo establece que, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al ambiente, la autoridad competente deberá divulgar de forma inmediata y por los medios más efectivos toda aquella

⁸¹ <<https://www.unece.org/env/pp/prtr.html>> [última consulta, 8 de junio de 2018].

información relevante en su poder que permita al público tomar medidas de prevención o de limitación de daños (inc. 5). La consideración de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad también se contempla, puesto que se solicita que se procure divulgar la información en los diversos idiomas presentes en el país y a través de formatos alternativos comprensibles y canales de comunicación adecuados (inc. 6).

A su vez, el acuerdo insta a los EEPP a la promoción del acceso a la información ambiental contenida en concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que involucren uso de bienes, servicios o recursos públicos (inc. 9), y a aquella que esté en manos privadas, en relación con sus operaciones, posibles riesgos y efectos en la salud humana y el ambiente (inc. 13). Así también, cabe destacar que solicita a los Estados que aseguren a los consumidores y usuarios el acceso a información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud (inc. 10), lo que se relaciona con la posibilidad de establecer etiquetados ecológicos como medida de implementación.

3. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

El artículo séptimo del acuerdo es la disposición dedicada a este derecho de acceso, que es definido como un deber del Estado de “implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales” (inc. 1). En este entendimiento, el inciso segundo impone a los Estados el deber de garantizar mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones de proyectos, actividades y otros procesos de autorizaciones ambientales de impacto ambiental (o en la salud) significativo. Aquí, es necesario decir que la definición de qué se considera impacto “significativo” no está contemplada en el texto del acuerdo, siendo este un término ambiguo que requiere determinación. Al respecto, el derecho internacional público ofrece algunas respuestas. La Comisión de Derecho Internacional, a partir de su trabajo relativo a la

prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas⁸², manifestó que “significativo” debe entenderse como algo más que “detectable”, aunque no necesariamente “grave” o “sustancial”. Más allá de esto, quedará en las legislaciones internas su determinación, íntimamente relacionada con las obligaciones relativas a los estudios de impacto ambiental. De este modo, se diferencia de Aarhus, en el cual se establece un listado de actividades como anexo I del acuerdo.

Por su parte, no se establece cuáles deben ser los mecanismos de participación a implementar (*v. gr.* consultas, talleres, audiencias, etc.), entendiéndose que quedará al arbitrio de los EEPP, aunque sí se prevén la facultad del público de presentar observaciones (inc. 7) y el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales (inc. 13). En este punto, es importante considerar lo que señala Krämer a la hora de analizar la implementación de los mecanismos de participación por los EEPP:

[...] the participation procedure is far more than a mere consultation procedure. It is a bilateral process which involves a continuous communication between the public authorities and the public concerned, whereas the consultation process is “unilateral”, in the sense that no communication needs taking place between the public and the authorities: the public’s input is limited to comments on the activity as it stands⁸³.

Por su parte, el texto contempla el deber de “promover” esta participación en otros procesos distintos a los del inciso segundo, como, por ejemplo, aquellos relativos al ordenamiento territorial y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos de impacto significativo (inc. 3), y en foros y negociaciones internacionales con incidencia ambiental, así como en las instancias nacionales de estos foros (inc. 12). En estos casos, estamos hablando de un nivel menor de obligatoriedad en comparación a lo dispuesto en el inciso segundo.

⁸² COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, “Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas con comentarios”, 2001, <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf> [último acceso, 10 de junio de 2018].

⁸³ KRÄMER, “Citizens rights...” *cit.* p. 9.

En cuanto a cómo debe ser la participación del público, el acuerdo nos da algunas pautas: desde etapas iniciales⁸⁴ (inc. 4), con plazos razonables (inc. 5), debidamente considerada (inc. 7), adecuada (inc. 10, 11, 13 y 14) e informada (inc. 4). Con respecto a esto último, el inciso sexto establece el contenido mínimo de la información que debe otorgarse al público, a saber: tipo o naturaleza de la decisión ambiental, autoridades responsables e involucradas, procedimiento previsto para la participación y autoridades a las que se les pueda requerir mayor información. Por su parte, el inciso decimoséptimo establece la información mínima que deberá hacerse pública con relación a la actividad o proyecto: descripción de este, de sus impactos, de las medidas de prevención o reparación, de las tecnologías disponibles y lugares alternativos, de las acciones de monitorización e informes técnicos. Esta norma, en cierta forma, compensa algunas de las limitaciones que sufrieron los estándares respecto al acceso a la información ambiental y su régimen de excepciones. En relación con la adecuación de la participación, el acuerdo exige que los EEPP: establezcan condiciones propicias de participación, según las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público (inc. 10); faciliten la comprensión y participación cuando se hablen otros idiomas distintos a los oficiales (inc. 11); valoren el conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes (inc. 13); consideren especialmente los grupos en situación de vulnerabilidad (inc. 14); y realicen esfuerzos para identificar al público directamente afectado a fin de facilitar su participación (inc. 16).

Una vez tomada la decisión, surgen también algunos deberes por parte de la autoridad competente, como el deber de informar al público oportunamente, dando los motivos y fundamentos que sustentan dicha decisión y explicando el modo en que se tuvieron en cuenta las observaciones. La decisión y sus antecedentes deberán ser públicos y accesibles (inc. 8), y se deberá indicar el procedimiento que permite el ejercicio de acciones administrativas y judiciales (inc. 9).

⁸⁴ El DP utilizaba, al igual que Aarhus, la frase “cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real”, pero en las negociaciones se prefirió esta opción, que parece ser más restrictiva al acceso.

Comentario aparte merece la mención de que los Estados, en su implementación, deben garantizar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales reconocidos en su legislación nacional y en sus obligaciones internacionales, en clara referencia al Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT de 1989 y a la Declaración de NU sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Finalmente, vale la pena destacar que, en versiones anteriores del texto, se disponía la realización de procedimientos de participación pública obligatorios para todos aquellos proyectos y actividades que requirieran evaluación de impacto ambiental y, específicamente, aquellos relativos a la minería, la generación de electricidad, actividades de producción y ciertos usos de sustancias peligrosas y tratamiento y disposición de residuos, como también para los proyectos y actividades relativos al desarrollo de las zonas costeras; sin embargo, esta disposición fue eliminada de la redacción final del acuerdo.

4. Acceso a la justicia en asuntos ambientales

El artículo octavo del acuerdo está dedicado al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, disponiendo la obligación genérica de garantizar este derecho de acuerdo con las garantías del debido proceso (inc. 1). Desde el inicio mismo del análisis es importante resaltar que el ambicioso texto presentado por la CEPAL con respecto a este derecho en su DP fue dando lugar, con el correr de las negociaciones, a un texto más humilde, acorde con las realidades de la región⁸⁵. En este sentido, versiones anteriores de este primer inciso hacían alusión a un elemento temporal —“dentro de un plazo razonable”— y a una enumeración de principios (legalidad, efectividad, publicidad y transparencia) propios de este derecho. Lamentamos aquí la eliminación de la referencia temporal, que se constituiría en un elemento de relevancia a evaluar por el Comité de Cumplimiento, teniendo en cuenta la mora con la que suelen actuar los poderes judiciales de la región.

⁸⁵ A pesar de las recomendaciones, planteadas por el Dr. Benjamin, ministro del Tribunal Superior de Brasil, en la sexta reunión del Comité de Negociación, sobre la necesidad de ser innovadores en el desarrollo de este derecho.

El inciso segundo del artículo, de la misma manera que lo hace el Convenio de Aarhus, desarrolla la clásica subdivisión tripartita de este derecho: (a) para asegurar el acceso a la información; (b) para asegurar el acceso a la participación; y (c) para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento, decisiones, acciones u omisiones que afecten o puedan afectar de manera adversa al ambiente o contravenir normas jurídicas relativas a este. Versiones anteriores de esta provisión establecían una legitimación pasiva que incluía tanto a la autoridad pública como a privados, pero esta diferenciación se eliminó, remitiéndose a la legislación nacional de cada EEP.

Los elementos que las partes deben garantizar a los fines de implementar adecuadamente este derecho están enumerados en el inciso tercero. El subinciso (a) solicita la existencia de “órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental”, lo cual resulta una fórmula un tanto difícil de comprender y que podría entenderse cumplimentada de forma muy básica, sin garantizar mejora alguna en la calidad de la prestación de la justicia. En tal sentido, la obligación impuesta parece bastante insípida, sobre todo teniendo en cuenta que la idea original de esta disposición era garantizar la existencia de tribunales especializados en la materia, lo cual difiere enormemente de la letra final del texto. La creación de tribunales ambientales queda, de esta forma, al margen de las obligaciones derivadas del acuerdo. El segundo subinciso (b) se refiere a la existencia de “procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos”, siendo el factor económico el punto más importante de esta disposición, aunque establecido en términos muy generales. En este sentido, su implementación requerirá la construcción de medidas que disminuyan o eliminen completamente las barreras económicas de acceso. En versiones anteriores se sostenía que los procedimientos no tendrían costos y que no admitirían restricción de ningún tipo, lo cual fue suprimido de la versión final. El subinciso (c) se refiere a la necesidad de contar con una “legitimación activa amplia”⁸⁶, sin otras precisiones como la consideración de legitimaciones

⁸⁶ En la última reunión del Comité de Negociación, México solicitó eliminar el adjetivo “amplia”. Uruguay manifestó que la idea de legitimación amplia era el resultado del reconocimiento de que, en asuntos ambientales, el acceso a la justicia requiere de una regulación particular por las características especiales de estos asuntos y, en este sentido, que no veía viable su

colectivas, públicas o populares. Quedará en los ordenamientos jurídicos internos la elección del modelo de legitimación a tomar. Por su parte, el subinciso (d) menciona “la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales”, siendo un elemento de suma relevancia a los fines de prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños ambientales, en consonancia con los principios de prevención y precaución del artículo tercero del acuerdo. En cuanto al subinciso (e), trae consigo uno de los aspectos más interesantes que finalmente desembarcaron en este artículo: la necesidad de contar con “medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental”. Si bien se acompaña con el condicional “cuando corresponda y sea aplicable”, es importante su consideración, ya que la prueba es la clave procesal en la mayoría de este tipo de litigios complejos. La inversión de la carga probatoria o la aplicación de las cargas probatorias dinámicas son las opciones ejemplificativas que brinda el acuerdo para cumplir con este deber, las cuales vienen, desde hace algún tiempo, siendo objeto de trabajo de la doctrina procesalista y la jurisprudencia de la región. El subinciso (f) se refiere a la necesidad de contar con “mecanismos de ejecución y cumplimiento oportunos de decisiones judiciales y administrativas”, lo cual es relevante, ya que en muchas ocasiones, emitida la sentencia, existe un vacío procesal sobre el camino a seguir. Finalmente, y en concordancia con esto último, el subinciso (g) se refiere a los “mecanismos de reparación”, entre los que se enumeran la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación. Una disposición evidentemente inspirada en el derecho de la responsabilidad internacional⁸⁷.

Por su parte, su inciso cuarto establece, de manera general, elementos tendientes a la facilitación del acceso, a saber: (a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho —siendo la barrera económica la más importante, aunque no la única—; (b) medios de divulgación del derecho y sus procedimientos; (c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones

eliminación. La petición de México logró que se agregase la frase “de conformidad con la legislación nacional”. No queda claro qué implicará esto a los fines de su implementación.

⁸⁷ Véanse los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad internacional, <<http://legal.un.org/ilc/guide/gfra.shtml>> [última consulta, 9 de junio de 2018].

judiciales y administrativas; y (d) el uso de interpretación o traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario.

El artículo se completa, por una parte, con el inciso quinto, relativo a la situación de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, que establece que las partes atenderán sus necesidades mediante mecanismos de apoyo, asistencia técnica y jurídica gratuita⁸⁸, y, por otra, con los apartados sexto y séptimo, dedicados a estipular que las decisiones y sus fundamentaciones deberán ser escritas y que se promoverán mecanismos alternativos de resolución de controversias como la mediación y la conciliación.

5. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales

Uno de los avances más importantes⁸⁹ y reconocidos⁹⁰ del Acuerdo Escazú es el establecimiento de disposiciones dirigidas a reforzar la protección de los defensores ambientales, en reacción a las persecuciones y asesinatos que estos están sufriendo desde hace algún tiempo en la región⁹¹, constituyéndose en el primer acuerdo vinculante que incluye este tipo de disposiciones.

⁸⁸ Informan estas disposiciones las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 2008, <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037>> [última consulta, 10 de julio de 2018].

⁸⁹ Con motivo de las reuniones preparatorias tercera y cuarta, John Knox, en su participación como experto, se refirió a la necesidad de proteger a estos sujetos ante la evidencia de que, en la región, se encuentran en riesgo cuando tratan de ejercer estos derechos.

⁹⁰ Ha sido descrito por el Relator Especial de NU sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, como un hito a nivel mundial. Informe de la novena reunión del Comité de Negociación, <https://negociacionp10.cepal.org/9/sites/negociacionp109/files/c1800479_pdf.pdf> [última consulta, 31 de mayo de 2018].

⁹¹ Según el informe anual de Front Line Defenders sobre defensores/as de derechos humanos en riesgo en 2017, de los 312 defensores/as asesinados en ese año, al menos 212 fueron asesinados en América, de los cuales el 67% defendían la tierra, los derechos de los pueblos indígenas y el medio ambiente, <<https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017>> [última consulta, 10 de julio de 2018]; véase también “Ola de indignación por el asesinato de la líder ambiental en Honduras”, <<http://www.univision.com/noticias/medio-ambiente/ola-de-indignacion-por-el-asesinato-de-la-lider-ambiental-en-honduras>>; “Un activista medioambiental compañero de Berta Cáceres es asesinado en Honduras”, <http://www.eldiario.es/desalambre/medioambiental-Berta-Caceres-asesinado-Honduras_0_495200716.html>; “Se cumplen 25 años del asesinato del activista ambientalista Chico Mendes”, <<http://www.lamarea.com/2013/12/23/chico-mendes/>>; “En el 2017 aumentaron en Latinoamérica los asesinatos de defensores de DDHH según Front Line Defenders”, <<http://www.france24.com/es/20180122-2017-aumento-asesinatos-defensores-ddhh>> [última consulta, 29 de mayo de 2018]. La última reunión del Comité de Negociación brindó un merecido homenaje a la memoria de Berta Cáceres, activista hondureña asesinada en 2016.

Con ello en mente, el artículo noveno dispone la obligación de las partes de garantizar “un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promuevan y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad”. En este sentido, se solicita a las partes la toma de medidas adecuadas, efectivas y oportunas para reconocer, proteger y promover los derechos humanos de estos defensores⁹² y para prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que estos defensores puedan sufrir en el ejercicio de los derechos de este acuerdo.

Si bien no podemos decir que el artículo en cuestión agregue nuevas obligaciones para los EEPP diferentes de aquellas que ya tienen en cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y de derechos humanos⁹³, es evidente que esta disposición implica un compromiso político de gran relevancia para la región cuyo cumplimiento e implementación podrán ser evaluados y desarrollados a partir del funcionamiento de la COP y de otros órganos subsidiarios como el Comité de Apoyo y Cumplimiento. En este sentido, podría ser uno de los temas a desarrollar a través de protocolos específicos que se puedan adicionar al acuerdo a los fines de concretar las medidas de protección que los Estados deben garantizar.

6. Fortalecimiento de capacidades y cooperación

Definido como el cuarto pilar de este acuerdo⁹⁴ y, por ello, un objetivo central de este, el fortalecimiento de capacidades es abordado por el artículo décimo del acuerdo. El compromiso general asumido por los EEPP es el de crear y fortalecer sus capacidades, según sus prioridades y necesidades. En este entendimiento, el inciso segundo del artículo recoge un listado ejemplificativo de las medidas que las partes podrán tomar, entre otras: formación y

⁹² Específicamente se mencionan, en forma enunciativa, los derechos humanos a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, reunión y asociación pacífica, y libre circulación, como también los propios derechos de acceso.

⁹³ Corte IDH, *Kawas Fernández vs. Honduras*, párr. 145, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_196_esp.pdf>.

⁹⁴ Audio de la primera reunión del Comité de Negociación, <http://conferencias.cepal.org/comite_negociacion/Martes%205/Audio%20editado/09%20Presentacion%20documento%20preliminar.mp3> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

capacitación de las autoridades y el público y su sensibilización, con especial mención a la creación de capacidades en derecho ambiental para los funcionarios judiciales y administrativos, las instituciones nacionales de derechos humanos y los juristas; mejora de la infraestructura de las instituciones competentes; y promoción de la educación.

En cuanto a la cooperación, el acuerdo, en su artículo decimoprimer, determina la especial consideración que se debe prestar a los países menos avanzados, a los países en desarrollo sin litoral y a los pequeños Estados insulares en desarrollo de ALC. Su inciso tercero prevé actividades y mecanismos que las partes deben promover. En un listado enunciativo se destacan los siguientes: talleres, intercambio de expertos, asistencia técnica, observatorios, intercambio de experiencia, guías, buenas prácticas, comités, consejos y plataformas. Asimismo, su inciso cuarto se refiere al establecimiento de alianzas con Estados de otras regiones y con organizaciones internacionales, no gubernamentales, académicas y privadas. Finalmente, destaca el reconocimiento de que en la región es necesaria la promoción del intercambio de información respecto a actividades ilícitas contra el ambiente.

7. Marco institucional

Como ya hemos adelantado, este acuerdo no limita su contenido al establecimiento de obligaciones y derechos, sino que constituye un marco constitucional a los fines de extender su funcionamiento y desarrollo con posterioridad a su entrada en vigor. Los órganos principales son la COP, la Secretaría y, como órgano subsidiario, el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, a los que se agregan mecanismos de apoyo.

7.1. Mecanismos de apoyo

Los artículos decimosegundo y decimocuarto presentan los mecanismos de apoyo al marco institucional creado. Por una parte, se prevé un centro de intercambio de información de carácter virtual y acceso universal, operado por la CEPAL, sobre medidas legislativas, administrativas, buenas prácticas, etc., que nos recuerda al Aarhus Clearing-house Mechanism, creado por la Decisión

l/10⁹⁵ de la primera reunión de las partes. Por otra, se establece un fondo de contribuciones voluntarias con el fin de apoyar la financiación de la implementación del acuerdo, con recursos de las partes o de otras fuentes y cuyo funcionamiento será definido por la COP.

7.2. Conferencia de las Partes

El órgano principal de la estructura institucional es la COP, como sucede en otros tratados, *v. gr.* el Convenio de Aarhus o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

La Secretaría convocará la primera COP a más tardar un año después de la entrada en vigor, y en lo sucesivo se celebrarán reuniones ordinarias periódicas a intervalos regulares que decida la propia COP. El acuerdo también prevé reuniones extraordinarias de la COP cuando esta lo estime necesario. En la primera reunión, la COP buscará aprobar por consenso sus reglas de procedimiento, que incluirán las modalidades para la participación significativa del público y las disposiciones financieras necesarias para el funcionamiento y la implementación del acuerdo.

La función esencial de este órgano es examinar y fomentar la aplicación y efectividad del acuerdo. A estos fines, se le asignan ciertas facultades, a saber: (a) establecer por consenso órganos subsidiarios; (b) examinar informes y recomendaciones de los órganos subsidiarios; (c) ser informada por las partes de las medidas de implementación adoptadas; (d) formular recomendaciones sobre implementación; (e) elaborar y aprobar protocolos para su posterior ratificación; (f) examinar y aprobar propuestas de enmiendas; (g) establecer directrices y modalidades para la movilización de recursos financieros y no financieros; (h) examinar y adoptar cualquier otra medida necesaria; e (i) realizar cualquier otra función encomendada por el acuerdo.

7.3. Secretaría

⁹⁵ <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.11.e.pdf>> [última consulta, 8 de junio de 2018].

El artículo decimoséptimo regula el funcionamiento de la Secretaría del acuerdo, que, como sabemos, es la CEPAL. Esta disposición enuncia funciones de carácter administrativo, como la de convocar y organizar las reuniones de la COP y de sus órganos subsidiarios y prestar asistencia, entre otras. Es una disposición modelo que se encuentra en muchos otros tratados y que será complementada por las reglas de procedimiento a establecerse con posterioridad a la entrada en vigor del acuerdo por la COP.

7.4. Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento

El artículo decimooctavo del acuerdo trata un elemento clave para el funcionamiento y la eficacia del acuerdo. Nos referimos al Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, que se constituye como órgano subsidiario de la COP con el objetivo de promover la aplicación y apoyar a las partes en la implementación. La valiosa experiencia del Comité de Cumplimiento de Aarhus⁹⁶ es prueba de la relevancia que un órgano como este puede tener para el cumplimiento de los objetivos del acuerdo de ALC.

Reglado por la Decisión I/7⁹⁷, el Comité del Convenio de Aarhus es —y será— un claro referente del dispuesto en el acuerdo de ALC y, por lo tanto, es interesante recordar algunas de sus características principales. En primer lugar, este órgano de carácter no conflictivo, no judicial y consultivo está compuesto por nueve miembros, nacionales de los EEPP, quienes no actúan como representantes de sus Gobiernos, sino como expertos independientes de alto carácter moral y reconocida competencia. En cuanto a su proceso de elección, la sociedad civil organizada puede proponer candidatos, al igual que los Estados, si bien la decisión final corresponde a la COP. Su característica más destacada es que su funcionamiento otorga la posibilidad al público (además de a los EEPP) de presentar comunicaciones que funcionan como

⁹⁶ Artículo 15 del Convenio de Aarhus. Como Boyle expone: “It is closer to human rights treaty monitoring bodies than to the non-compliance procedures typically found in other multilateral environmental agreements”. BOYLE, A., “Human Rights and the environment: Where next?”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, núm. 3, 2012, p. 623. Las comunicaciones recibidas y sus recomendaciones han llevado a un número considerable de enmiendas en textos legislativos y han impactado en la jurisprudencia. KRÄMER, “Citizens rights...” *cit.*, p. 17.

⁹⁷ <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

disparadores de revisiones de cumplimiento del acuerdo. Ello conlleva que la sociedad civil tenga un importante papel en el control del cumplimiento del convenio y en el desarrollo de la implementación de los derechos⁹⁸. Finalmente, es necesario aclarar que las decisiones del Comité tienen que ser aprobadas por las partes, lo cual, es importante destacar, ha sucedido en todos los casos en que el Comité ha funcionado⁹⁹.

Siguiendo los pasos de Aarhus, la letra del Acuerdo Escazú dispone que este órgano tendrá carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo para examinar el cumplimiento de los EEPP y formular recomendaciones, con una participación significativa del público y considerando las capacidades y circunstancias nacionales. Su composición y funcionamiento serán establecidos por la COP en su primera reunión, donde se decidirá, entre otros puntos relevantes, si se incluye o no la facultad del público de remitir comunicaciones al estilo Aarhus. Esta posibilidad, que estaba contemplada en versiones anteriores del texto, fue eliminada, a pesar de que Estados como Chile y Costa Rica —y por supuesto el público— sostuvieron que era una cuestión de importancia fundamental para el acuerdo. Por ello, la relevancia real de este órgano, en lo que será el examen de cumplimiento del acuerdo, quedará supeditada a lo que la COP finalmente decida. Un comité sin comunicaciones del público y sin independencia de los Gobiernos de las partes puede tener una función muy limitada¹⁰⁰.

8. Disposiciones comunes a los tratados

8.1. Solución de controversias

Reproduciendo lo dispuesto por otros tratados internacionales, como Aarhus o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el

⁹⁸ Como Ebbesson expone: “In examining compliance by the parties, the ACCC [Compliance Committee] jurisprudence is instrumental also for the implementation of Principle 10” and “The endorsement of the ACCC findings of non-compliance by the Meeting of the Parties increases the normative status and impact of its jurisprudence”. EBBESSON, “Principle 10...” *cit.* pp. 300 y 304.

⁹⁹ KRÄMER, “Citizens rights...” *cit.*, p. 3.

¹⁰⁰ A la fecha, ante el Comité de Cumplimiento de Aarhus, han sido presentadas por el público 157 comunicaciones, mientras que solamente dos por Estados en relación con el cumplimiento de otro Estado, una por un Estado en relación con su propio cumplimiento y ninguna por parte de la Secretaría, <<https://www.unece.org/env/pp/cc.html>> [última consulta, 8 de junio de 2018].

acuerdo dispone que, ante una controversia entre partes respecto de la interpretación o aplicación del acuerdo, estas se esforzarán por resolverlo por medio de la negociación u otro medio que consideren aceptable. Subsidiariamente, el acuerdo prevé que, al momento de manifestar la voluntad de obligarse al acuerdo (ratificación, firma, adhesión, etc.), la parte podrá indicar por escrito al depositario que, para el caso de que no pueda resolverse la controversia según lo dispuesto anteriormente, acepta considerar obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes: (a) sometimiento a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y/o (b) arbitraje según procedimiento a establecerse por la COP¹⁰¹. En caso de que ambas partes acepten la competencia de la CIJ, la controversia se deberá someter a esta, salvo acuerdo en contrario¹⁰².

8.2. Enmiendas

El artículo duodécimo se refiere a la posibilidad de proponer enmiendas al acuerdo por los EEPP, las cuales se adoptarán en la COP por consenso, en principio, previéndose la posibilidad de que estas sean sometidas a votación, para lo cual se requerirá una mayoría de tres cuartos de las partes presentes y votantes, sin considerar las abstenciones¹⁰³. En caso de que la enmienda sea adoptada, el depositario la comunicará a las partes, que podrán o no ratificarla. En ningún caso un Estado parte quedará obligado por una enmienda que no ha ratificado. En caso de que un Estado se adhiera al acuerdo después de adoptada una enmienda, deberá aclarar si lo hace según su texto original o su texto enmendado¹⁰⁴.

¹⁰¹ Algunas delegaciones plantearon que, al igual que hizo Aarhus en su anexo II, era necesario establecer durante la negociación el procedimiento de arbitraje; sin embargo, se descartó esta posibilidad.

¹⁰² Aún no se ha recurrido a la CIJ para la resolución de ninguna controversia relativa al Convenio de Aarhus. KRÄMER, "Citizens rights..." *cit.* p. 2.

¹⁰³ Tal como lo explicó en la última reunión del Comité de Negociación el jefe de la Sección de Tratados de la Secretaría de NU, Santiago Villalpando.

¹⁰⁴ Vale recordar que ha sido adoptada una enmienda al Convenio de Aarhus, aunque aún no ha entrado en vigor al no haber llegado al mínimo requerido de ratificaciones. Nos referimos a la enmienda relativa a la participación del público en decisiones sobre la liberación intencionada al medio ambiente y la introducción en el mercado de organismos modificados genéticamente, <<https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/about-the-convention/amendments/gmo-amendment.html>> [última consulta, 8 de junio de 2018]. Teniendo en cuenta la importancia de estos organismos

8.3. El proceso de ratificación de los Estados

Como ya hemos mencionado, el artículo duodécimo primero manifiesta que a partir del 27 de septiembre se abrirá el acuerdo a la firma en la Sede de NU en Nueva York. Por lo demás, vale la pena mencionar que en versiones anteriores del texto se manifestaba que “se alienta a los Estados a que, en el momento de su ratificación [...] transmitan a la secretaría información sobre las medidas que vayan a aplicar para cumplir” el acuerdo. Esta disposición, que fue tomada del Convenio de Minamata¹⁰⁵, fue excluida del texto final, puesto que se consideró que probablemente sería contraproducente para la ratificación del acuerdo.

8.4. Entrada en vigor

El Acuerdo Escazú entrará en vigor al nonagésimo día contado a partir de la fecha en que se haya depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. Este número representa la tercera parte de los Estados considerados de ALC según el anexo I. Al momento de la discusión, se presentaron diversas posturas con respecto a la cantidad de EEPP necesarios para su entrada en vigor. Los Estados cuestionaron la propuesta inicial de ocho adhesiones —un tercio de las partes negociadoras— y propusieron un mínimo de veintidós —dos tercios de los Estados del anexo I—, propuesta que tampoco obtuvo los apoyos necesarios, decantándose la decisión por los once Estados que hoy contempla la letra final del acuerdo.

8.5. Reservas

Uno de los hitos de las negociaciones fue el logro de que, después de una compleja negociación, en el artículo duodécimo tercero se establezca que “no se podrán formular reservas al presente Acuerdo”. Mientras que el texto propuesto por la CEPAL siempre incluyó esta disposición, en la última reunión, México, Colombia y Brasil, entre otros, solicitaron que se eliminase el artículo y,

para las economías de la región, especialmente de Brasil y Argentina, parece poco probable o al menos dificultoso que se siga este camino en el ámbito de ALC.

¹⁰⁵ Artículo 30.4.

en consecuencia, que existiesen reservas sin condiciones. El motivo esgrimido para proponer esto fue que esta circunstancia podía funcionar como un desincentivo para la ratificación de los Estados. Ante esto, el delegado de Uruguay dio fundadas razones para mantener la prohibición de reservas, manifestando que el proceso había sido lo suficientemente amplio y había contemplado todas las circunstancias de los Estados participantes en las negociaciones, y que las reservas crearían diferentes tipos de EEPP. Además, argumentaba que se trata de un acuerdo integral, en el entendimiento de que los artículos se relacionan entre sí, como lo hacen los derechos e instituciones establecidos. A su voz se unió la delegada de Costa Rica, que manifestó que la posibilidad de reservas, lejos de ser una consideración positiva para el ingreso de nuevas partes, sería una fuente de conflicto constante. El público recordó que, en el Acuerdo de París, 192 países habían acordado la prohibición de reservas, al igual que en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático o el Convenio de Minamata, y que, hoy en día, la prohibición de reservas es la tendencia en este tipo de acuerdos, por lo que sería un paso regresivo considerarlas.

8.6. Denuncia, depositario y textos auténticos

Los últimos tres artículos de este tratado se refieren a estas cuestiones, que no despertaron grandes discusiones en el Comité de Negociación, ya que son disposiciones comunes a los tratados internacionales. Sin embargo, pueden realizarse algunos breves comentarios.

En cuanto a la denuncia, el texto establece que se podrá realizar en cualquier momento, mediante notificación al depositario, después de tres años a partir de la entrada en vigor respecto de la parte que realiza la denuncia, cobrando efecto un año después de esta notificación (o de la fecha que la notificación indique). En relación con el depositario, este es, según el artículo duodécimo quinto, el Secretario General de NU, lo que tiene algunas consecuencias en la disposición siguiente sobre textos auténticos. En este sentido, la disposición establece que los textos en los idiomas español o inglés son igualmente auténticos, lo que quiere decir que el texto hace fe igualmente en cada idioma, por lo que entre versiones de traducción oficial no auténticas y las versiones

auténticas prevalecen estas últimas. La situación de que el Secretario General de NU sea el depositario conlleva que no puede realizarse una versión auténtica en portugués, ya que este no es un idioma oficial de NU, a pesar de la preocupación de Brasil al respecto.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Largo fue el camino desde aquella reunión preparatoria de la Conferencia de Río +20 en 2011 hasta la adopción del Acuerdo Escazú siete años después. Terminado el momento de la negociación y del festejo, es tiempo de valoración de lo conseguido y de análisis de los pasos a seguir.

En este sentido, creemos adecuado comenzar estas reflexiones haciendo un reconocimiento especial. Si bien es verdad que algunos países tomaron la iniciativa e impulsaron esta negociación —Chile y Costa Rica, entre otros— y que la CEPAL fue un aliado fundamental con su apoyo técnico y administrativo, ha de notarse que difícilmente el resultado hubiese sido el mismo sin la magnífica participación del público a través de sus representantes¹⁰⁶. Como hemos mencionado, desde la primera reunión, allá por 2011, la sociedad civil jugó un papel muy importante en este proceso, acompañando encuentro tras encuentro a los delegados, marcando y exigiendo los estándares más importantes, asesorando y recordando los compromisos asumidos. A pesar de no tener voto a la hora de negociar las disposiciones, mucho de lo que hoy es este acuerdo es fruto de su trabajo y su voz, y por ello merecen el reconocimiento. En este sentido, el proceso abierto y participativo a través del cual se adoptó Escazú es de por sí el primer logro a remarcar.

En cuanto al balance del acuerdo en sí, podemos mencionar tanto hitos positivos como negativos. Antes que nada, debemos reconocer la relevancia de haber obtenido un instrumento de naturaleza vinculante, lo que necesitó de una postura firme de parte de algunas delegaciones y del público durante toda la negociación. En segundo lugar, han de ser destacados aspectos positivos

¹⁰⁶ Andrea Sanhueza (Chile), Danielle Andrade (Jamaica), Andrés Napoli (Argentina), Karetta Crooks (Santa Lucía), Tomás Severino (México) y Natalia Gómez Peña (Colombia) y sus equipos de trabajo, <<https://www.cepal.org/es/notas/el-publico-elige-sus-representantes-para-sostener-un-dialogo-con-la-mesa-directiva-del-comite>> [última consulta, 8 de junio de 2018].

importantes, como la regulación de una disposición específica relativa a la tutela de los defensores ambientales, la prohibición de reservas y la consagración de ciertos principios relevantes, como el de no regresión. En cuanto a los aspectos negativos, podemos referirnos a la eliminación de estándares en el acceso a la información pública relativos al régimen de excepciones, con la salvedad de que en todo caso deberán ser considerados en conjunto con los estándares dispuestos en el régimen de derechos humanos. Otro aspecto negativo a resaltar fue la eliminación del deber de establecer órganos jurisdiccionales especiales, lo que fue reemplazado por una disposición realmente tímida y confusa. Por último, se echa de menos en la disposición del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento la referencia a la posibilidad de que el público remita comunicaciones, aunque se espera que en la primera reunión de la COP esto pueda aprobarse pese a la reticencia de algunos Estados. En este punto, el Convenio de Aarhus —y su experiencia, que cumple ya un par de décadas— será un referente de obligada consideración.

Finalmente, queremos destacar el diálogo jurídico que, con toda seguridad, se producirá entre este acuerdo y sus instituciones y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y su marco institucional, la Corte IDH y la CIDH. Existen razones fundadas para creer que de este diálogo surgirán grandes avances, ya sea a partir de la consideración de la Corte IDH o la CIDH de las disposiciones del acuerdo, ya sea a partir de la consideración de los órganos del acuerdo de los estándares regionales de derechos humanos. A la integración del derecho a un ambiente sano en las disposiciones de la CADH y a la consideración de las obligaciones instrumentales ambientales como obligaciones de derechos humanos de los Estados —a partir de la OC-23/17—, se suman ahora las disposiciones de este acuerdo vinculante, y, de esta manera, comienza a perfilarse un conglomerado de normas y principios ambientales de funcionamiento sistémico con aspiración a formar una verdadera constitución regional ambiental.

Como hemos comentado, el 27 de septiembre de 2018, en el marco de la 73.^a Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, se abrirá el acuerdo a la firma. A la fecha, al menos Chile y Costa Rica han expresado su

compromiso de firma¹⁰⁷, y se espera que otros Estados de la región comprometidos con el proceso sigan sus pasos, a los fines de asegurar una pronta entrada en vigor que, en buena hora, ponga a rodar en ALC la tan ansiada y necesaria democracia ambiental.

VII. BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, Guillermo, “La Conferencia de Río + 20 y el principio 10”, *Revista La Ley Suplemento de Derecho Ambiental*, núm., 1, año XIX, La Ley, Buenos Aires, 2012, <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2011/05/suplemento_rio20_may2012.pdf> [última consulta, 23 de mayo de 2018].

BOYLE, Alan, “Human Rights and the environment: Where next?”, *The European Journal of International Law*, vol. 23, núm. 3, 2012.

CAFFERATTA, Néstor (dir.), *Tratado Jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental*, tomo I, La Ley, Buenos Aires, 2012.

CRISCI, María Laura y MÉDICI, Gastón A., “Ley de Acceso a la Información Pública: inconstitucionalidad de la exclusión de las sociedades anónimas sujetas al régimen de la oferta pública”, *Revista de Derecho Comercial y de las Obligaciones*, núm. 268, Thomson Reuters, Buenos Aires, 2017.

DE MIGUEL, Carlos y TORRES, Valeria, “América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río”, *Informe Ambiental 2016*, FARN, Buenos Aires, 2016.

EBBESSON, Jonas, “Principle 10: Public Participation”, Viñuales, Jorge (dir.), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Oxford University Press, Oxford, 2015, pp. 287-310.

GÓMEZ PEÑA, Natalia, “El arduo camino hacia la implementación de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe”, *Informe Ambiental Anual 2018*, FARN, Buenos Aires, 2018.

¹⁰⁷ <<https://minrel.gob.cl/comunicado-conjunto-costa-rica-chile-sobre-la-apertura-a-la-firma-del-minrel/2018-06-07/104324.html>> [última consulta, 10 de julio de 2018]

MÉDICI, Gastón A., “Principio 10, Democracia y Justicia. De la teoría de la justicia de Amartya Sen al Acuerdo Regional Latinoamericano”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 49, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2017.

ORELLANA, Marcos, “Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso”, *Informe Ambiental Anual 2014*, FARN, Buenos Aires, 2014.

PIGRAU SOLÉ, Antoni y BORRÀS PENTINAT, Susana, “Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente”, Pigrau Solé, Antoni (dir.), *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 21-83.

SEN, Amartya, *La idea de la justicia*, trad. Hernando Valencia Villa, Taurus, Buenos Aires, 2011.

TERZI, Silvana, “Participación ciudadana a diez años de la ley 25.675 (su tratamiento en Río +20)”, *Revista de Derecho Ambiental*, núm. 31, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2012, pp. 183 a 191.

VIII. FUENTES DOCUMENTALES

Acta final de la novena reunión del Comité de Negociación, <https://negociacionp10.cepal.org/9/sites/negociacionp109/files/18-00201_cnp10.9_acta_final.pdf>, [último acceso, 10 de junio de 2018].

Acuerdos de la tercera reunión del Comité de Negociación de Montevideo (2016), Modalidades de participación del público, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40412/S1600324_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [última consulta, 23 de mayo de 2018].

Antecedentes del Acuerdo Regional, <<https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>> [última consulta, 9 de julio de 2018].

Audio de la primera reunión del Comité de Negociación de Santiago (2015), <http://conferencias.cepal.org/comite_negociacion/Martes%205/Audio%20edita>

[do/09%20Presentacion%20documento%20preliminar.mp3](#)> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, “Proyecto de artículos sobre la prevención del daño transfronterizo resultante de actividades peligrosas con comentarios”, 2001. <http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_7_2001.pdf> [último acceso, 10 de junio de 2018].

COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL, “Analytical Guide to the Work of the International Law Commission”, <<http://legal.un.org/ilc/guide/gfra.shtml>> [última consulta, 9 de junio de 2018].

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, “El público elige a sus representantes para sostener un diálogo con la Mesa Directiva del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre Principio 10”, <<https://www.cepal.org/es/notas/el-publico-elige-sus-representantes-para-sostener-un-dialogo-con-la-mesa-directiva-del-comite>>, [última consulta, 8 de junio de 2018].

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Tercera reunión preparatoria de Lima (2013), <<https://www.cepal.org/es/eventos/tercera-reunion-de-los-puntos-focales-de-los-paises-signatarios-de-la-declaracion-sobre-la>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS, “Kyiv Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers”, <<https://www.unece.org/env/pp/prtr.html>>, [última consulta, 8 de junio de 2018].

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, “GMO amendment”, <<https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/public-participation/aarhus-convention/about-the-convention/amendments/gmo-amendment.html>> [última consulta, 8 de junio de 2018]

COMISIÓN ECONÓMICA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EUROPA, “Compliance Committee”, <<https://www.unece.org/env/pp/cc.html>> [última consulta, 8 de junio de 2018].

“Comunicado conjunto Costa Rica – Chile sobre la apertura a la firma del Acuerdo de Escazú en la Asamblea General de las Naciones Unidas”, <<https://minrel.gob.cl/comunicado-conjunto-costa-rica-chile-sobre-la-apertura-a-la-firma-del/minrel/2018-06-07/104324.html>> [última consulta, 10 de julio de 2018].

Conclusiones de la Reunión Preparatoria Regional para América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/noticias/paginas/5/43755/Conclusiones_reunion_prep_Rio+20-2011-esp.pdf> [última consulta, 23 de mayo de 2018].

Contenidos de San José para el instrumento regional, <https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

Corte Internacional de Derechos Humanos, caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

Corte Internacional de Derechos Humanos, caso Claude Reyes vs. Chile, <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Decisión de Santiago, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37213/S1420708_es.pdf?sequence=1> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 27 de junio de 2012, <http://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/n1244046_esp.pdf> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Discurso de Alicia Bárcena, apertura de la tercera reunión del Comité de Negociación, abril 2016,

<http://conferencias.cepal.org/uruguay_principio10/Desglose/05/03%20Alicia%20B%C3%A1rcena.mp3> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Documento preliminar del instrumento regional sobre acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

eldiario.es, “Un activista medioambiental compañero de Berta Cáceres es asesinado en Honduras”, <http://www.eldiario.es/desalambre/medioambiental-Berta-Caceres-asesinado-Honduras_0_495200716.html> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

FRANCE 24, “En el 2017 aumentaron en Latinoamérica los asesinatos de defensores de DDHH según Front Line Defenders”, <<http://www.france24.com/es/20180122-2017-aumento-asesinatos-defensores-ddhh>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Grabación de la novena reunión del Comité de Negociación de Escazú (2018), <<https://www.youtube.com/watch?v=You2BZV2vdl&t=3046s>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Hoja de ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-hoja_de_ruta_creacion_instrumento_2012.esp_.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

HUMAN RIGHTS WATCH, “Civil Society Groups Threaten to Walk Out of Latin America Environment Talks”, <<https://www.hrw.org/news/2017/08/21/civil-society-groups-threaten-walk-out-latin-america-environment-talks>> [último acceso, 7 de junio de 2018].

Informe anual sobre defensores/as de derechos humanos en riesgo 2017, Front Line Defenders, <<https://www.frontlinedefenders.org/es/resource-publication/annual-report-human-rights-defenders-risk-2017>> [última consulta, 10 de julio de 2018].

Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 1972, <<https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Informe del Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, Okechukwu Ibeanu, sobre el derecho a la información y a la participación, A/HRC/7/21, 2008, Asamblea General UN, <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/107/15/PDF/G0810715.pdf?OpenElement>> [última consulta, 7 de junio de 2018].

Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue, A/68/362, 2013, <<http://www.palermo.edu/cele/pdf/2013-Derecho-a-la-Verdad.pdf>> [última consulta, 7 de junio de 2018].

Informe de la primera reunión de partes del Convenio de Aarhus, Decisión I/7, <<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.a.dd.8.e.pdf>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Informe de la primera reunión preparatoria de Santiago (2012), <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-informe_1reunion_puntos_focales_11.2012.esp_.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

Informe de la segunda reunión preparatoria de Guadalajara (2013), Plan de Acción hasta 2014, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-informe_2reunion_puntos_focales_07.2013.esp_.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

Informe de la cuarta reunión preparatoria de Santiago (2014), <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

Informe de la primera reunión del Comité de Negociación de Santiago (2015), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38884/S1500707_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Informe de las y los representantes electos del público acerca de la tercera reunión del Comité de Negociación de Montevideo (2016), <http://media.wix.com/ugd/0cd7e7_cc4cd53b214b4ee29184a09d5904f514.pdf> [última consulta, 25 de mayo de 2018].

Informe de la quinta reunión del Comité de Negociación de Santiago (2016), <<https://negociacionp10.cepal.org/5/sites/negociacionp105/files/c1700079.pdf>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

Informe de la sexta reunión del Comité de Negociación de Brasilia (2017), <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41600/1/S1700506_es.pdf> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

Informe de la octava reunión del Comité de Negociación de Santiago (2017), <https://negociacionp10.cepal.org/8/sites/negociacionp108/files/18-00089_cnp10.8_informe.pdf> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Informe de la novena reunión del Comité de Negociación de Escazú (2018) <https://negociacionp10.cepal.org/9/sites/negociacionp109/files/c1800479_pdf.pdf> [última consulta, 31 de mayo de 2018].

Insumo de la reunión preparatoria de Lima (2013), John Knox, “Access Rights as Human Rights”, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10_10.2013_john.knox_access_rights_human_rights.eng_.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

Insumo de la reunión preparatoria de Santiago (2014), John Knox, “The Development of Environmental Human Rights”, <https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/knox_-_6_nov_2014_-_final.pdf> [última consulta, 22 de mayo de 2018].

LAC P10, “The Public Express Grave Concerns about the Regressive Development of the Ongoing Principle 10 Negotiations”, <<https://www.lacp10.org/single-post/2017/08/02/The-Public-Express-Grave-Concerns-About-the-Regressive-Development-of-the-Ongoing-Principle-10-Negotiations>> [último acceso, 7 de junio de 2018].

lamarea.com, “Se cumplen 25 años del asesinato del activista ambientalista Chico Mendes”, <<http://www.lamarea.com/2013/12/23/chico-mendes/>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Mapa interactivo sobre las partes del Convenio de Aarhus, <<http://www.unece.org/env/pp/aarhus/map.html>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

NACIONES UNIDAS, informes del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente de NU, John Knox, <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/Annualreports.aspx>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General núm. 27, <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observación General núm. 34, <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPP RiCAqhKb7yhsrcdB0H1I5979OVGGB%2BWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8Faqo W3y%2FwBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2B%2FxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVk oM%2B312r7R>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

NACIONES UNIDAS, “Sociedad, Derecho y Medio Ambiente. Estándares internacionales de Derechos Humanos Aplicables al Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia”, Santiago de Chile, 2016, <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40735/4/S1600931_es.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, “The Inter-American legal framework regarding the right to access to information”, 2012, <<https://www.oas.org/en/iachr/expression/docs/publications/2012%2009%2027%20ACCESS%20TO%20INFORMATION%202012%20edits.pdf>> [última consulta, 30 de mayo de 2018].

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública, <https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf> [última consulta, 7 de junio de 2018].

Organización y plan de trabajo del Comité de Negociación, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/S1500423_es.pdf?sequence=1> [último acceso, 10 de junio de 2018].

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, “Poner en práctica el principio 10 de Río, Guía de implementación”, <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/11201/UNEP%20MG%20SB-SGBS%20BALI%20GUIDELINES-Spanish-Interactive.pdf?sequence=2&isAllowed=y>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” <<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, <<https://www.boe.es/doue/2006/264/L00013-00019.pdf>> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, 2008, <<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037>> [última consulta, 10 de julio de 2018].

Resolución Asamblea General Naciones Unidas, A/RES/70/1, “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, <http://unctad.org/meetings/es/SessionalDocuments/ares70d1_es.pdf> [última consulta, 21 de mayo de 2018].

Saludo de la Secretaria Ejecutiva de CEPAL a los participantes de la segunda reunión del Comité de Negociación, 27 de octubre de 2015, <<https://www.youtube.com/watch?v=jU4hZtF6CQI>> [última consulta, 25 de mayo de 2018].

Textos auténticos del Acuerdo Escazú,
<<https://treaties.un.org/doc/Treaties/2018/03/20180312%2003-04%20PM/CTC-XXVII-18.pdf>> [última consulta, 25 de mayo de 2018].

The Access Initiative, “Regressions in the right of access to environmental information, articles 6 and 7 of the regional agreement”, <<https://accessinitiative.org/resources/regressions-right-access-environmental-information-articles-6-and-7-regional-agreement>> [último acceso, 7 de junio de 2018].

UNIVISIÓN NOTICIAS, “Ola de indignación por el asesinato de la líder ambiental en Honduras”, <<http://www.univision.com/noticias/medio-ambiente/ola-de-indignacion-por-el-asesinato-de-la-lider-ambiental-en-honduras>> [última consulta, 29 de mayo de 2018].

Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental, <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38733/S2013913_es.pdf?sequence=1> [última consulta, 22 de mayo de 2018].