

RESUMEN

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe



Adoptado en Escazú (Costa Rica), el 4 de marzo de 2018
Apertura a la firma en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, el 27 de septiembre de 2018



Escazú Ahora!

Con derecho al ambiente



uah / Facultad de Derecho
Universidad Alberto Hurtado

1. PREÁMBULO: Aquí se exponen las razones y antecedentes que inducen a la celebración del tratado, los fines que se propone alcanzar y los medios, así como los principios que guiarán la conducta de las partes en relación al tratado.

- Recuerda la Declaración sobre la Aplicación del P10 de la Declaración de Río, formulada en por los países de ALC el año 2012 que da inicio al proceso de Escazú.
- Reafirma el P10 de la Declaración de Río de 1992 sobre derechos de acceso.
- Destaca que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes y que se deben aplicar de forma integral y equilibrada.
- Reconoce que los derechos de acceso contribuyen a la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.
- Reafirma la importancia de los instrumentos internacionales de derechos humanos y la no discriminación.
- Reafirma y recuerda los principios de la Declaración sobre el Medio Humano de 1972 y la Declaración de Río de 1992.
- Recuerda el documento final de Río +20 denominado “El futuro que queremos”.
- Considera la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y los ODS.
- Reconoce la multiculturalidad de ALC y de sus pueblos.
- Reconoce la importancia del trabajo y contribución del público y defensores de derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia y los derechos de acceso.
- Reconoce los avances alcanzados en instrumentos internacionales, regionales y legislaciones y prácticas nacionales sobre derechos de acceso.
- Necesidad de promover y fortalecer el diálogo, cooperación, asistencia técnica, la educación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en todos los niveles para el pleno ejercicio de los derechos de acceso.
- Decisión de alcanzar la plena implementación de los derechos de acceso.

2. OBJETIVOS DEL ACUERDO DE ESCAZÚ (ARTÍCULO 1)

- Garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso
- La creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación de las Partes
- Contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano.
- Contribuir al desarrollo sostenible

3. DEFINICIONES (ARTÍCULO 2): Se refiere a ciertos conceptos utilizados en el texto del tratado y aclara qué debe entenderse

- Derechos de acceso: Información ambiental, participación pública y justicia.
- Autoridad competente: “toda institución pública que ejerce poderes, autoridad y las funciones en materia de derechos de acceso...”

Con derecho al ambiente



- Información ambiental: “Cualquier información (...) relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales (...)”.
- Público: “una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas que son nacionales o están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte”.
- Personas o grupos en situación de vulnerabilidad: son personas o grupos que se encuentran en especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso.

4. PRINCIPIOS (ARTÍCULO 3): Son directrices u orientaciones que informan la estructura, la forma de operación y el contenido específico del Acuerdo de Escazú. Sirven para interpretar sus normas y para guiar a las partes en la implementación del Acuerdo en la práctica.

- Principio de igualdad y de no discriminación.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- No regresión y progresividad: Busca no dar marcha atrás al compromiso con el Principio 10 y avanzar de manera gradual para su mejor implementación.
- Buena fé: Exige una conducta honesta de las Partes y acorde a los fines del Acuerdo de Escazú.
- Preventivo: pretende evitar que se produzcan los problemas ambientales adoptando medidas adecuadas.
- Precautorio: Cuando hay peligro de daño grave o irreversible, este principio exige que la falta de certeza científica absoluta no se utilice como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
- Equidad intergeneracional: Busca asegurar que la satisfacción de las necesidades de las generaciones actuales no comprometa la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias.
- Máxima publicidad
- Soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales.
- Igualdad soberana de los Estados.
- Pro persona: Significa que al tomar o aplicar toda medida siempre se debe elegir la interpretación más favorable al público.

5. DISPOSICIONES GENERALES (ARTÍCULO 4): Son las obligaciones generales que tiene cada parte para implementar cada uno de los derechos de acceso. Ellas aplican siempre en materia de información, participación y justicia.

- Se reconoce el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano.
- Las partes deben velar porque los derechos de acceso sean libremente ejercidos.
- Las partes deben adoptar cualquier medida necesaria en sus países para garantizar la implementación del Acuerdo.
- Cada parte proporcionará información al público sobre los derechos de acceso.

Con derecho al ambiente



- También asegurar que se oriente y asista al público para que se facilite el ejercicio de los derechos de acceso.
- Garantizar un entorno propicio para el trabajo de personas o grupos que promuevan la protección del medio ambiente (“Reconocimiento y protección”).
- El Acuerdo no limitará otros derechos o garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en otras normas. Es decir es un instrumento “de piso” que no impide disponer mejores normas o prácticas.
- Aplicar la interpretación más favorable al pleno goce de los derechos de acceso
- Alentar el uso de tecnologías de la información y comunicación para su implementación, siempre que no generen restricciones o discriminación.
- Promover el contenidos del Acuerdo en otras instancias o foros internacionales.

6. PILARES DEL ACUERDO: LOS DERECHOS DE ACCESO

a. **Acceso a la Información Ambiental (Artículo5)** El artículo 5 se centra en el derecho de los ciudadanos a acceder a la información (o **transparencia pasiva**), mientras que en el artículo 6 se establecen obligaciones de generación y divulgación de información ambiental de los Estados parte (**transparencia activa**).

- Se establece el Principio de **máxima publicidad de la información ambiental** que está en poder, bajo el control o custodia de los Estados partes (párrafo 1).
- Derecho de acceso a la información ambiental comprende:
 - a. Solicitar y recibir información **sin expresar interés especial o razones**.
 - b. Ser informado de **si ésta obra en poder de la autoridad**.
 - c. Ser informado del **derecho a impugnar y recurrir** en caso de no entrega.
- Facilitar el acceso a la información ambiental a las **personas o grupos en situación de vulnerabilidad** y garantizarles **asistencia** para formular peticiones (párrafos 3 y 4).
- **Denegación del acceso a la información ambiental:** debe fundarse en una causal de excepción establecida por ley, comunicarse por escrito al solicitante e informarle sobre su derecho de impugnar esta decisión (párrafo 5). En el caso de Chile, estas causales están reguladas en la Ley 20.285 sobre Acceso a la Información Pública. La información no exenta por alguna causal deberá entregarse al solicitante (párrafo 10).
- Si el Estado no tiene una legislación que regule las causales de excepción, “podrá aplicar” las excepciones que señala el párrafo 6 del Acuerdo.
- Al establecer excepciones, se tendrán en cuenta las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos y se deberá favorcer siempre el derecho de acceso a la información (párrafo 7).
- Principio de **legalidad de los motivos de denegación de información:** Los motivos deben estar establecidos **por ley con anterioridad**, estar **claramente definidos** y las excepciones deben ser **interpretadas restrictivamente** por la autoridad al aplicarlas, tomando en cuenta el **interés público que está involucrado**.
- **Prueba del interés público:** La carga de probar esto recae en la autoridad y consiste en ponderar el interés que significa retener la información (por ejemplo, la seguridad nacional) en comparación con el beneficio público resultante de hacerla pública (por ejemplo, la

Con derecho al ambiente



protección del medio ambiente). Al comparar el interés con los beneficios públicos, la autoridad debe considerar elementos como la idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad (párrafo 9).

- **Condiciones aplicables para la entrega de información ambiental (párrafos 11-17):** en el **formato** requerido por el solicitante si éste está disponible, **con máxima celeridad** (no más de 30 días y extensiones de tiempo de no más de 10 días), **gratuidad** (salvo costos de envío o reproducción razonables y considerando exenciones). Cuando la autoridad requerida no posea la información deberá informar al solicitante y remitir la solicitud a la autoridad que la posea.
- **Mecanismos de revisión independientes (párrafo 18):** Obligación de las partes de designar órganos independientes, imparciales y autónomos para promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de estas normas, vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información, incluyendo potestades sancionatorias. En el caso de Chile, estas competencias son ejercidas por el Consejo para la Transparencia.

b. Generación y divulgación de información ambiental (Artículo 6)

- “En la medida de los recursos disponibles” las autoridades deben **generar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante** para sus funciones, de manera sistemática y proactiva, oportuna y regular, accesible y comprensible, actualizada, desagregada y descentralizada.
- “En la medida de lo posible” información **reutilizable, procesable, en formatos accesibles, sin restricción de uso o reproducción.**
- Contar con **Sistemas de información Ambiental accesibles por medios informáticos y georreferenciados cuando corresponda y que “podrán” incluir:** normas, informes del estado del medio ambiente, zonas contaminadas por tipo de contaminante, uso y conservación de recursos naturales y sus servicios ecosistémicos, “fuentes relativas a cambio climático”, permisos ambientales otorgados, residuos por tipo, y sanciones (párrafo 3). Este sistema en Chile es administrado por el Ministerio del Medio Ambiente (SINIA)
- **Tomar medidas para establecer Registros de emisiones y transferencia de contaminantes** al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos bajo su jurisdicción (párrafo 4). En Chile este se encuentra a cargo del Ministerio del Medio Ambiente en <http://www.retc.cl/>
- Garantizar información relevante y de forma inmediata en **casos de amenaza inminente a la salud pública o al medio ambiente** y desarrollar **sistemas de alertas tempranas** (párrafo 5).
- **Informes nacionales sobre el estado del medio ambiente en intervalos regulares de no mas de 5 años** (incluye información sobre derechos de acceso). De fácil comprensión y accesibles al público.
- **Alentar la realización de evaluaciones de desempeño ambiental** independientes (por ejemplo, Chile ha sido objeto de dos evaluaciones por parte de la OCDE).
- **Asegurar información a consumidores** de cualidades ambientales de bienes y servicios y de sus efectos en la salud (párrafo 10).
- Medidas para promover el acceso a la **información ambiental que está en manos de los privados**, en particular, la relativa a sus operaciones y riesgos, e “incentivará” **elaboración**

Con derecho al ambiente



de informes de sustentabilidad de empresas públicas y privadas que reflejen su desempeño social y ambiental (párrafos 12 y 13).

c. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (Artículo 7)

- Se refiere a la obligación de asegurar el derecho de participación del público e implementar una **participación abierta e inclusiva** en los procesos de toma de **decisiones ambientales** (párr. 1).
- Garantizar mecanismos de participación en los **procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, y otros procesos de autorizaciones ambientales** con impactos significativos sobre el medio ambiente y la salud. (párr. 2).
- Promover la participación del público en **otros procesos relativos a asuntos ambientales de interés público**, tales como el **ordenamiento del territorio y políticas o normas ambientales** (párr. 3).

Estándares o condiciones de la participación:

- Adoptar medidas para asegurar la participación del público **desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones** y que las observaciones sean **debidamente consideradas** (párr. 4).
- Con **plazos razonables** que garanticen una participación efectiva (párr. 5)
- Asegurando que el **público sea informado** de forma efectiva, comprensible y oportuna a través de medios apropiados (“tradicionales”), sobre el **tipo o naturaleza de la decisión** ambiental que se trate, en **lenguaje no técnico**, la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones, y del **procedimiento previsto**. (párr. 6)
- Asegurar la **oportunidad de presentar observaciones** por parte del público. (párr. 7)
- Asegurar que el público **sea informado de la decisión** tomada, sus motivos y sus fundamentos. Estas decisiones deberán ser difundidas a través de medios apropiados (párrs. 8 y 9).
- Establecer condiciones propicias para que la **participación se adecúe a características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género**. (párr. 10)

Enfoque intercultural para su aplicación:

- Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente **idiomas distintos a los oficiales**, la autoridad pública velará porque se facilite su comprensión y participación (párr. 11)
- Los Estados deberán promover la **valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes**, cuando corresponda. (párr. 13)
- Los Estados garantizarán el respeto de su legislación nacional y de sus **obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales** (párr. 15).

Con derecho al ambiente



Obligaciones en relación a decisiones sobre proyectos:

- Realizar “**esfuerzos**” por **identificar al público directamente afectado** por proyectos y actividades que tengan o puedan tener impacto significativo (párr. 16)
- Dar **información específica**, por ejemplo, un resumen de los aspectos del **proyecto** en “lenguaje no técnico y comprensible” y las “**tecnologías disponibles y lugares alternativos**”, cuando la información esté disponible. (párr. 17).

d. Acceso a la justicia en asuntos ambientales (Artículo 8)

- Garantiza el acceso a **órganos judiciales y administrativos**, para impugnar y recurrir **decisiones, actos u omisiones** relacionadas con **solicitudes de acceso a la información, participación pública, o que afecten o pueden afectar el medio ambiente o vulneraciones de normas jurídicas** relacionadas con éste (párrafo 2 letras a, b y c), de acuerdo con las **garantías del debido proceso** (párrafo 1).
- Es decir el derecho **no está limitado únicamente a instancias judiciales**, sino que también incluye a **órganos administrativos** que en el ámbito nacional tengan la competencia de resolver cualquier impugnación o recurso relacionado con el ámbito del artículo 8.2 en sus letras a), b), o c).
- Dichas impugnaciones o recursos **pueden referirse a los aspectos sustantivos o de fondo**, como puede ser por ejemplo, la decisión final de un proceso de evaluación de impacto ambiental, así como a **aspectos de forma o procedimentales** de cualquier decisión, acción u omisión en las materias antes señaladas, como por ejemplo, el no cumplimiento de algún plazo o trámite de un procedimiento administrativo regulado en la legislación nacional.
- Esta obligación de las partes, se debe cumplir “en el marco de su legislación nacional” y mediante las instancias judiciales y administrativas contempladas en dicha legislación. Es decir, **no se crea en este artículo ninguna instancia supranacional nueva o adicional para impugnar o solucionar conflictos** relacionados a estas materias, quedando ello **en manos de las instituciones y procedimientos contempladas en la legislación de cada Estado parte**¹.

Garantías mínimas del acceso a la justicia Ambiental:

- Contar con **órganos con conocimientos especializados** para el acceso a la justicia. Por ejemplo, tribunales ambientales o fiscalías ambientales.
- Procedimientos efectivos, oportunos, públicos, imparciales, y cuyos **costos no sean prohibitivos**. Esto significa que los recursos judiciales deben ser no sólo rápidos y efectivos, sino también “económicos” o asequibles, y los costos deben estar justificados.
- **Legitimación activa amplia** en defensa del medio ambiente. La idea es dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos

¹ Esto sin perjuicio de que el artículo 18 del Acuerdo establece un “Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento”, que actuará como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes “para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del presente Acuerdo”, pudiendo formular “recomendaciones” a las partes. Este órgano tiene un carácter meramente consultivo, no contencioso, no judicial y no punitivo.

ambientales, con el objeto de admitir que organizaciones, personas jurídicas o grupos interpongan acciones en resguardo de dicho interés colectivo y de la naturaleza.

- Medidas para **facilitar la prueba del daño ambiental: Esto busca solucionar algunas** asimetrías que se dan en estos casos debido a que, generalmente, la parte acusada como responsable del daño, normalmente contiene mayor información sobre las actividades que pueden causar el daño, así como por los altos costos involucrados en la recolección de evidencia. Por lo tanto, mecanismos tales como la inversión de la carga de la prueba a los demandados, pueden ser cruciales en los casos en que las causas de los daños ambientales, no pueden ser determinados con precisión o ante la existencia de causas múltiples.
- **Mecanismos de ejecución y cumplimiento de sentencias oportunos:** es decir, no basta el desarrollo de un proceso judicial o administrativo con las debidas garantías, sino que deben diseñarse e implementarse mecanismos que garanticen la efectiva ejecución de las sentencias.

Mecanismos de facilitación para el acceso de todas y todos (8.4):

- **Deber de “reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia”** (letra a): es decir, a implementar planes, normas o programas necesarios para abordar cualquiera de los obstáculos que se den en la justicia ambiental.
- **“Medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos** para hacerlo efectivo” (letra b).
- **Mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales** y administrativas (letra c): Un ejemplo de este tipo de mecanismos, es el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA)² de Chile, creado mediante la Ley N° 20.417³. Dicho sistema contiene información de los procedimientos sancionatorios de la Superintendencia, fiscalizaciones, permisos ambientales y sentencias relevantes.
- El **uso de la interpretación o la traducción** “de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho”.
- **Mecanismos de apoyo específicos para “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” (8.5), incluida la asistencia técnica y legal gratuita.**
- Requisitos de las decisiones judiciales y administrativas, señalando que ellas deben estar consignadas “por escrito” (8.6).
- Deber de las partes de promover mecanismos alternativos de solución de controversias en asuntos ambientales, “en los casos en que proceda” (8.7).

e. Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (Artículo 9)

- Se refiere a las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Los Estados deben garantizar un **entorno seguro y propicio** en el que puedan actuar **sin amenazas, restricciones e inseguridad.**

² SNIFA, en: <http://snifa.sma.gob.cl/v2>

³ Que crea el Ministerio de Medio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente (2010), Artículo 31.

- Tomar las **medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores** de los derechos humanos en asuntos ambientales.
- Tomar medidas apropiadas, efectivas y oportunas **para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir.**

IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO

- Fortalecimiento de capacidades** (Artículo 10): Cada parte se compromete a fortalecer sus capacidades nacionales, sobre la base de sus prioridades y necesidades para poder implementar el Acuerdo. Incluye medidas como capacitaciones a funcionarios públicos, sensibilización equipamiento y recursos, y educación.
- Cooperación** (Artículo 11): Las partes deben cooperar entre sí para fortalecer sus capacidades e implementar el acuerdo, prestando especial atención a países menos adelantados, sin litoral e insulares, mediante mecanismos como diálogos, talleres, asistencia técnica, educación, intercambio de experiencias, guías y códigos voluntarios. También, mediante alianzas con otras regiones y organizaciones intergubernamentales.
- Centro de Intercambio de información** (Artículo 12): De carácter virtual y de acceso universal sobre derechos de acceso, operado por CEPAL que actúa como Secretaría del Acuerdo, que incluye medidas legislativas, administrativas, políticas, códigos de conducta y buenas prácticas. Hoy Cepal administra el “Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe” en: <https://observatoriop10.cepal.org/es>
- Implementación nacional** (Artículo 13): de acuerdo con las “posibilidades” y “prioridades nacionales” de cada parte, facilitar medios de implementación de las obligaciones del Acuerdo.

RECURSOS

- Fondo de Contribuciones Voluntarias (Artículo 14):** para apoyar el financiamiento de la implementación del Acuerdo. Su funcionamiento será definido por la Conferencia de las Partes. Se compone de contribuciones voluntarias de las partes u otras fuentes.

INSTITUCIONALIDAD

- Conferencia de las Partes (Artículo 15):** Examinará y fomentará la aplicación y efectividad del Acuerdo. Se convocará la primera reunión ordinaria por Cepal a más tardar a un año de la entrada en vigencia del Acuerdo y luego, según lo decidan las partes. En dicha reunión, se aprobarán sus reglas de funcionamiento, financieras, y para la participación del público en éstas. Dentro de sus funciones está la creación de órganos subsidiarios, elaborar protocolos para la implementación del Acuerdo y formular recomendaciones a las partes.
- Derecho a voto (Artículo 16):** Cada Parte tiene un voto.
- Secretaría (Artículo 17): Será ejercida por Cepal y dentro de sus funciones está convocar y organizar las reuniones de la Conferencia de las partes y prestar asistencia a las Partes.
- Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (Artículo 18):** Este órgano tiene un carácter “*consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo*”, es decir, no es un tribunal, sino un órgano facilitador que examina el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo y **formula recomendaciones a las partes, nunca sanciones.** Sus reglas

Con derecho al ambiente



de procedimiento serán establecidas por la Conferencia de las Partes, pero debe **asegurarse una participación significativa del público.**

REGLAS DE PROCEDIMIENTO Y ENTRADA EN VIGOR

- o. **Solución de controversias (Artículo 19):** respecto a la aplicación o interpretación del acuerdo. Estas controversias deben resolverse en primer lugar, por la negociación de las partes u otros medios de solución aceptables. Si no se resuelven, las partes pueden indicar qué mecanismo consideran obligatorio para resolver controversias con una parte que haya aceptado el mismo mecanismo. Incluye el sometimiento a la Corte Internacional de Justicia y el arbitraje.
- p. **Firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión (Artículo 21):** El Acuerdo está abierto a la firma de todos los países de America Latina y el Caribe entre el 27 de setiembre de 2018 y 26 de septiembre de 2020, y luego, a la ratificación, aceptación o aprobación de los países que lo hayan firmado. Los países que no lo hayan firmado pueden adherirse al acuerdo con posterioridad.
- q. **Entrada en vigor (Artículo 22):** El nonagésimo (90) día contado a partir del depósito de la undécima (11) ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.
- r. **Reservas (Artículo 23):** No se permite formular reservas a las disposiciones del Acuerdo.



Escazú Ahora!

Con derecho al ambiente



uah / Facultad de Derecho
Universidad Alberto Hurtado