

ARTÍCULO 1. OBJETIVO

El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Sentencias, resoluciones y decisiones emanadas del SIDH

Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, solicitada por la República de Colombia.

Normas, documentos y resoluciones de organizaciones y organismos internacionales

- Cepal, *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, LC/TS.2017.83, 2018.
- Cepal, *Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*, LC/L.3549/Rev.2, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, n.º 151, 2018.
- Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022.
- Cepal, Cuarta reunión de los puntos focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, “Decisión de Santiago”, Santiago, 4 a 6 de noviembre de 2014.
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, “Declaración Política”, 22-00358, 2022.
- CEPE, Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, adoptada el 25 de junio de 1998. <https://unece.org/environment-policy/public-participation>.
- OEA, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Asamblea General, Resolución titulada “Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas”, aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 3 de junio de 2008, AG/RES. 2429 (XXXVIII/O/08).
- ONU, Consejo de Derechos Humanos, El derecho humano a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 5 de octubre de 2021.
- ONU, Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/37/59, 24 de enero de 2018.
- ONU, Informe Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/73/188, 19 de julio de 2018.

TEDH, Caso Guerra y otros vs. Italia [GS], n.º 14967/89, Sentencia de 19 de febrero de 1998, párr. 60.
 Unece, *The Aarhus Convention an implementation guide*, 2.ª ed., ECE/CEP/72/Rev.1, 2014. <https://unece.org/environment-policy/publications/aarhus-convention-implementation-guide-second-edition>.

Referencias académicas

- Barragán, D., “Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible”, en A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz-Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 167-180.
- Barragán, D. y A. Sanhueza, “La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, en I. Vargas-Chaves, A. Gómez-Rey, A. Ibáñez-Elam (eds.), *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2020, pp. 77-107.
- Barreira, A., P. Ocampo y E. Recio, *Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica*, Madrid, IIDMA Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente (IIDMA), 2007, pp. 63-78.
- Knox, J., “A73/188. Right to a healthy and sustainable environment report”, 2018. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/right-healthy-and-sustainable-environment-report>.
- Madrigal Cordero, P., *Alianzas entre Gobiernos y sociedad civil, democracia ambiental y desarrollo sostenible*, en A. Bárcena, V. Torres y L. Muñoz Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 281-298.
- Real, G., “Aarhus como antecedente de Escazú”, en J. J. González, I. Montelongo y A. Pacheco (eds.), *El futuro del derecho ambiental*, México, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.

Contenido

1. Introducción	65
2. La evolución del contenido del artículo 1 del Acuerdo de Escazú durante el proceso de negociación	66
3. Análisis del contenido y alcance del artículo 1	67
3.1. Garantizar la implementación plena y efectiva.....	67
3.2. América Latina y el Caribe	68
3.3. Los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.....	68
3.4. Creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación	71
3.5. Del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano.....	72
3.6. Desarrollo sostenible.....	76
4. Referencias del derecho comparado: Convenio de Aarhus	77
5. Conclusiones	78

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar el artículo 1 del Acuerdo de Escazú que establece el objetivo. Se analizarán los elementos que lo componen, para entender sus alcances y ámbito de aplicación. También se harán referencias al proceso de negociación y la forma en que fue evolucionando el contenido, así como al derecho comparado con el Convenio de Aarhus.

2. LA EVOLUCIÓN DEL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 1 DEL ACUERDO DE ESCAZÚ DURANTE EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN

Antes de adoptar la Decisión de Santiago, en la IV Reunión de Puntos Focales de noviembre de 2014, que da inicio a la negociación de lo que hoy se conoce como el Acuerdo de Escazú, el Grupo de Trabajo 2 sobre “La naturaleza y los contenidos del instrumento regional”, liderado por Brasil y Costa Rica, presentó los Contenidos de San José para el Instrumento Regional.¹

A partir de los resultados del diagnóstico elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) sobre los derechos de acceso en la región, se le solicitó una primera propuesta de temas por considerar en el instrumento regional. En esta propuesta inicial, el objetivo solamente tenía en cuenta la cabal aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales, bajo el enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades, en consonancia con la Visión de Lima.²

En la Decisión de Santiago adoptada, se acuerdan los Contenidos de San José y se le solicita a la Cepal la elaboración de un documento preliminar del instrumento regional.

Para la Segunda Reunión del Comité de Negociación en Ciudad Panamá, el 22 de octubre de 2015, el objetivo incluido en el texto compilado era el siguiente:

Artículo 1. Objetivo. El objetivo último del presente Acuerdo es el fortalecimiento de la gobernanza ambiental y la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano y sostenible mediante la efectiva aplicación en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río, bajo un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades que permita a las Partes mejorar sus leyes, políticas, instituciones y prácticas para garantizar que esos derechos sean respetados e implementados cabalmente.³

La referencia al inicio de este artículo sobre la gobernanza ambiental no fue recibida en forma positiva. En la IV Reunión del Comité de Negociación en Santo Domingo, en agosto de 2016, se agregó “con el fin de proteger el derecho de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente sano”. Inicialmente, algunos países solicitaban volver a la propuesta original que se refería solamente a los derechos de acceso. Sin embargo, a partir de la tercera versión del texto compilado, el artículo sobre el objetivo se mantendría a lo largo del proceso de negociación prácticamente igual a como se adoptó finalmente.

1 Cepal, Contenidos de San José para el Instrumento Regional, LC/L.3898, 2 de marzo de 2015. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38988>.

2 En la Tercera Reunión de los puntos focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina, realizada en Lima, Perú, el 30-31 de octubre del 2013, se aprobó la “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&isAllowed=y. En este documento se establecen los valores y principios que se mantuvieron durante el proceso de elaboración y negociación del Acuerdo.

3 Cepal, Segunda Reunión del Comité de Negociación en Ciudad Panamá, LC/L.4059[CNP10.2/4], 22 de octubre de 2015.

En la Octava Reunión del Comité de Negociación en Santiago a fines de 2017 se incluyó la referencia al desarrollo sostenible, hasta llegar a su redacción convenida:

Artículo 1. Objetivo. [Convenido] El objetivo de este Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.⁴

En el contenido del artículo 1 podemos identificar tres ejes estratégicos sobre el objetivo que serán analizados a continuación. En primer lugar, la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso, que es la preocupación por sus avances insuficientes que se materializa en la Declaración en el Principio 10 de la Conferencia de Río+20 en 2012. En segundo lugar, la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, que se puede apreciar a lo largo del contenido del Acuerdo de Escazú como la forma en que la región considera que se puede avanzar en el cumplimiento de los derechos de acceso. Y, por último, el reconocimiento del derecho a un ambiente sano como un derecho humano, tanto de las generaciones presentes como futuras, que nos permite avanzar hacia el desarrollo sostenible.

En el documento elaborado por la Secretaría, titulado “Guía para la implementación”, se explica que, para comprender plenamente la naturaleza, el alcance y el ámbito de las obligaciones e implicaciones del Acuerdo de Escazú, este debe analizarse de forma holística e integral.⁵

El objetivo plantea los ámbitos material y territorial. Es la expresión del “objeto y el fin” del tratado en según el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.⁶

3. ANÁLISIS DEL CONTENIDO Y ALCANCE DEL ARTÍCULO 1

3.1. Garantizar la implementación plena y efectiva

Desde la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada por 10 países de la región durante la Conferencia de Río+20, la preocupación manifestada por los países que lideraron el proceso fue la del cumplimiento de los derechos de acceso:⁷ “Es necesario alcanzar compromisos

4 Cepal, Octava Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/L.4059/Rev.8, 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2017.

5 Cepal, *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Guía de Implementación*, LC/TS.2021/221, 6 de abril de 2022, p. 20.

6 *Ibid.*, p. 44.

7 Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana,

para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992” reza el penúltimo párrafo de la Declaración.⁸

En esta Declaración, los gobiernos se comprometen a elaborar e implementar un plan de acción con el apoyo de la Cepal como Secretaría Técnica. Y se solicita la elaboración de un diagnóstico sobre la situación, mejores prácticas y necesidades en cuanto a los derechos de acceso. Estos diagnósticos se realizaron en 2013 y se actualizaron en 2018, toda la información relevante puede ser consultada en la página web del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, que incluye los tres derechos de acceso, normativa, jurisprudencia y políticas relacionadas en la región.⁹

3.2. América Latina y el Caribe

En la Declaración se menciona que “los Gobiernos nos comprometemos a elaborar e implementar un plan de acción 2012-2014, con el apoyo de la [...] Cepal como secretaria técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento”.

Asimismo, se le solicita que realice un estudio sobre la situación, mejores prácticas y necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Este documento, que incluye la línea base en la región, se elaboró en 2013, posteriormente actualizado en 2018.

La Cepal fue establecida por la Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social (Ecosoc), del 25 de febrero de 1948, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas. Los 33 países de América Latina y el Caribe son miembros de la Cepal y estos son los que pueden ser parte del Acuerdo de Escazú, según el artículo 21.

Esta referencia es el ámbito territorial del Acuerdo de Escazú, su enfoque regional referido en el artículo 21.¹⁰

3.3. Los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales

El 14 de marzo de 2016, la República de Colombia solicitó una opinión consultiva sobre las obligaciones de los Estados en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal a fin de que el Tribunal determine

... de qué forma se debe interpretar el Pacto de San José cuando existe el riesgo de que la construcción y el uso de las nuevas grandes obras de infraestructura afecten de forma grave el medio ambiente marino en la Región del Gran Caribe y,

8 San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.
Cepal, Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, A/CONF.216.13.

9 El Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe se encuentra en el siguiente enlace: <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

10 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 45.

en consecuencia, el hábitat humano esencial para el pleno goce y ejercicio de los derechos de los habitantes de las costas y/o islas de un Estado parte del Pacto, a la luz de las normas ambientales consagradas en tratados y en el derecho internacional consuetudinario aplicable entre los Estados respectivos.

Asimismo, el Estado solicitante busca que la Corte determine

... cómo se debe interpretar el Pacto de San José en relación con otros tratados en materia ambiental que buscan proteger zonas específicas, como es el caso del Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino en la Región del Gran Caribe, con relación a la construcción de grandes obras de infraestructura en Estados parte de estos tratados y las respectivas obligaciones internacionales en materia de prevención, precaución, mitigación del daño y de cooperación entre los Estados que se pueden ver afectados.

En la Opinión Consultiva OC-23 de 2017, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) identifica la oportunidad de referirse a las obligaciones estatales que surgen de la necesidad de protección del medio ambiente bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), por lo que incluye la interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente, y los derechos humanos afectados por causa de la degradación del medio ambiente, incluyendo el derecho a un medio ambiente sano.

La Corte IDH retoma la clasificación entre derechos procedimentales y sustantivos, que había expuesto el Relator de Derechos Humanos, John Knox

Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo. (Párr. 64)¹¹

En los párrafos 211 al 241 se desglosan las obligaciones de procedimiento para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del ambiente, en particular sobre los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia.

En el párrafo 218, la Corte IDH toma nota del proceso de elaboración del Acuerdo de Escazú y saluda esta iniciativa como una medida positiva.

En virtud de todas las consideraciones previas, la Corte concluye que, a efectos de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, así como cualquier otro

11 En el año 2012 se estableció el mandato para un experto independiente sobre derechos humanos y ambiente, por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este mandato se extendió por un periodo más y en 2015 se convirtió en un relator especial de derechos humanos y ambiental. Este puesto ha sido desempeñado por John Knox de 2012 a 2018, y actualmente por David Boyd, de 2018 a la fecha.

derecho afectado, los Estados tienen la obligación de garantizar (i) el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana, de conformidad con los párrafos 213 a 225 de esta Opinión; (ii) el derecho a la participación pública de las personas bajo su jurisdicción, consagrado en el artículo 23.1.a de la Convención Americana, en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, de conformidad con los párrafos 226 a 232 de esta Opinión, y (iii) el acceso a la justicia, consagrado en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en relación con las obligaciones estatales para la protección del medio ambiente que han sido enunciadas previamente en esta Opinión, de conformidad con los párrafos 233 a 240 de esta Opinión.¹²

En el Informe Final de 2018, el Relator John Knox presenta los 16 principios marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente, que resumen las principales obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Esta referencia es importante porque la labor del Relator Knox se orientó a sistematizar la relación entre derechos humanos y ambiente, a nivel mundial, y a documentar los principios relevantes que han sido reconocidos por diferentes instrumentos multilaterales o regionales que se consideran principios marco aceptados por los Estados.

El principio marco 7 establece que los Estados deben proporcionar acceso público a la información ambiental mediante la reunión y difusión de datos, y proporcionar un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información a cualquier persona que lo solicite. En la descripción se mencionan las dos dimensiones de este derecho –activa y pasiva–, tal y como lo establece el Acuerdo de Escazú en sus artículos 5 y 6.¹³

El Principio marco 9 incluye la obligación de los Estados de prever y facilitar la participación pública en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente y tener en cuenta las opiniones de la sociedad en ese proceso.¹⁴

En la descripción se incluyen los tres espacios de participación del público según lo considera el Acuerdo de Escazú:

- Adopción de decisiones respecto de una actividad específica (art. 6).
- Desarrollo de planes, programas y políticas (art. 7).
- Elaboración de leyes, reglas y normas jurídicamente vinculantes (art. 8).

12 Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, sobre medio ambiente y derechos humanos, cit., párr. 241.

13 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19; Pacto de San José, artículo 13: "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".

14 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 21; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25; Pacto de San José, artículo 23.1.a: "Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos".

El Principio marco 10 se refiere a la obligación de los Estados de facilitar el acceso a recursos efectivos por las violaciones de los derechos humanos y las leyes nacionales referentes al medio ambiente. Se refiere al derecho de acceso a la justicia ambiental tanto judicial como administrativo, tal y como lo establece el artículo 8 del Acuerdo de Escazú.¹⁵

El contenido del Acuerdo de Escazú se apega al reconocimiento de los derechos de acceso a nivel internacional. Su interpretación debe considerarse por las conexiones e interconexiones que existen entre las diferentes disposiciones.¹⁶

3.4. Creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación

El fortalecimiento de las capacidades y la cooperación es un eje transversal en el Acuerdo de Escazú. Fue el mandato otorgado al Grupo de Trabajo número 1 en la fase preparatoria, liderado por Colombia y Jamaica, que se orientó a recopilar las buenas prácticas en la región sobre derechos de acceso y las posibilidades de cooperación y fortalecimiento de capacidades.

Este instrumento, que considera las particularidades de la región de América Latina y el Caribe, es un ejemplo del multilateralismo, como se ha reiterado, y convoca a la cooperación sur-sur. El peso de estos elementos se identifica al haber considerado un artículo específico para cada uno de ellos: el artículo 10 sobre el fortalecimiento de capacidades y el artículo 11 sobre la cooperación. Estos se analizarán concretamente más adelante.

El principio marco 13 de John Knox, Relator Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, rescata este elemento al señalar que los Estados deben cooperar entre sí para establecer, mantener y aplicar marcos jurídicos internacionales eficaces a fin de prevenir, reducir y reparar los daños ambientales a nivel transfronterizo y mundial que interfieran con el pleno disfrute de los derechos humanos.¹⁷

El Acuerdo establece disposiciones concretas respecto del fortalecimiento de capacidades: (i) el compromiso de cada uno de los Estados Parte para crear y fortalecer sus propias capacidades sobre la base de sus necesidades y prioridades, (ii) la implementación de medidas concretas por parte de cada Estado Parte

15 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 8; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2, párr. 3; Pacto de San José, artículo 25, "Protección Judicial 1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales". Y artículo 8 en cuanto a garantías judiciales.

16 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 20.

17 ONU, Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, artículos 55 y 56; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2, párr. 1; Pacto de San José, artículo 26: "Desarrollo Progresivo: Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".

y (iii) la cooperación como mecanismo de fortalecimiento de capacidades entre las Partes, en particular a través de la cooperación Sur-Sur.¹⁸

Respecto de las medidas de fortalecimiento de capacidades y cooperación, el Acuerdo establece una diversidad de alternativas que, sin ser taxativas, incluyen programas de educación, formación, capacitación y sensibilización para distintos públicos respecto a los pilares del Acuerdo (derechos de acceso y protección de defensores de derechos humanos ambientales), acciones orientadas a fomentar la educación ambiental de manera amplia y mecanismos de creación de capacidades y educación entre los Estados Parte.¹⁹

En la Declaración Política adoptada durante la Primera Conferencia de las Partes se incluyen dos referencias específicas sobre este tema:²⁰

Reafirmamos la importancia de la cooperación y el multilateralismo para avanzar y profundizar en los esfuerzos como región para la consecución del desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente;

10. Llamamos a continuar impulsando la cooperación internacional para fortalecer las capacidades nacionales para la plena implementación del Acuerdo de Escazú.

Se reitera de manera específica la orientación del Acuerdo de Escazú para relevar el fortalecimiento de capacidades y la cooperación como la forma de cumplir con lo establecido. En el espíritu de la negociación se identificaron ciertas fuerzas motrices que deben orientar su aplicación como el espíritu de colaboración en donde las partes y los titulares de derechos actúan con honestidad, equidad y sinceridad en las intenciones, para no dejar a nadie atrás. El principio de buena fe establecido en el artículo 3.²¹

3.5. Del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano

La Declaración de Estocolmo reconoció, desde 1972, la relación entre los derechos humanos fundamentales y la necesidad de condiciones de vida adecuadas que permitan el bienestar.²²

... el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.²³

18 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 5.

19 D. Barragán, "Educación, democracia ambiental y desarrollo sostenible", en A. Bárcena, V. Torres, L. Muñoz-Ávila (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Bogotá, Cepal, Editorial Universidad del Rosario, 2021, pp. 172-173.

20 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, 2022, "Declaración Política", 22-00358, 2022.

21 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., pp. 51 y ss.

22 A. Barreira, P. Ocampo y E. Recio, *Medio ambiente y derecho internacional: una guía práctica*, Madrid, IIDMA Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente, 2007, p. 63.

23 J. Knox, "A73/188. Right to a healthy and sustainable environment report", Naciones Unidas,

El Relator Especial Knox, como parte de su mandato, en su informe sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, destaca su reconocimiento y protección constitucional en más de cien Estados.²⁴

En el mismo sentido se han promulgado leyes que incluyen tanto las obligaciones sustantivas como procesales en diferentes partes del mundo.²⁵ Knox señala los esfuerzos regionales como el Acuerdo de Escazú, que incluye la obligación de garantizar este derecho para las generaciones presentes y futuras.²⁶ Las instancias judiciales, tanto nacionales como regionales, también han desarrollado jurisprudencia desde el año 2000, e incluye la OC-23 de 2017 de la Corte IDH mencionada anteriormente.

La OC-23 constituyó una de las primeras oportunidades de que la Corte IDH pudiese referirse a las obligaciones estatales que surgen de la necesidad de la protección del medio ambiente bajo la CADH.

En primer lugar, destaca la relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos. Tal y como lo incluyó el Relator Knox en los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente 1 y 2, en lo que se ha llamado en la doctrina como la “Ecologización de los derechos humanos”.

Principio marco 1

Los Estados deben garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible con el fin de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos.

Principio marco 2

Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos con el fin de garantizar un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. La Corte IDH retoma y destaca el artículo 11 del Protocolo de San Salvador.

Artículo 11

Derecho a un medio ambiente sano:

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.
2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Resalta la estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales –que incluye el derecho a un medio ambiente sano– y la de los derechos civiles y políticos, que constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanentes con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.²⁷

2018. <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-environment/right-healthy-and-sustainable-environment-report>.

24 *Ibid.*, párr. 30.

25 *Ibid.*, párr. 32.

26 *Ibid.*, párr. 34.

27 Corte IDH, OC-23/17, párr. 47.

La Corte IDH señala el amplio reconocimiento en el derecho internacional sobre la relación interdependiente entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos, esta relación es retomada en el Objetivo del Acuerdo de Escazú.

Otra consecuencia de la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente es que, en la determinación de estas obligaciones estatales, la Corte puede hacer uso de los principios, derechos y obligaciones del derecho ambiental internacional, los cuales como parte del *corpus iuris* internacional contribuyen en forma decisiva a fijar el alcance de las obligaciones derivadas de la Convención Americana en esta materia.²⁸

La Corte IDH considera que los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana, mientras tanto, los Estados tienen la obligación de alcanzar el desarrollo integral de sus pueblos, el cual ha sido definido como una serie de políticas que trabajan para fomentar el desarrollo sostenible, una de cuyas dimensiones es la ambiental.

El derecho humano a un medio ambiente sano tiene connotaciones individuales y colectivas, que incluyen tanto a las generaciones presentes como a las futuras.

El Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador ha indicado que el derecho a un medio ambiente sano implica cinco obligaciones para los Estados:

- a. garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
- b. garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
- c. promover la protección del medio ambiente;
- d. promover la preservación del medio ambiente, y
- e. promover el mejoramiento del medio ambiente.

Este Grupo de Trabajo se estableció para analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador desde mayo de 2010, emite sus recomendaciones y comentarios sobre las condiciones de los Estados para cumplir con este instrumento internacional. La Asamblea General de la OEA le encomendó elaborar indicadores de progreso según la Resolución AG/RES. 2582 (XL-O/10).

Es importante recalcar que la Corte IDH considera el derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo. Los componentes como bosques, ríos, mares y otros los entiende como intereses jurídicos en sí mismos, que pueden ser protegidos por su importancia para los demás organismos vivos, y reconoce la tendencia al reconocimiento de la personería jurídica de los derechos de la naturaleza.

También diferencia los derechos sustantivos, aquellos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, de los derechos de procedimiento cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales.

28 *Ibid.*, párr. 55.

En esta línea discursiva también reconoce que la afectación a estos derechos se puede dar con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad, los que deben ser particularmente considerados con base en el principio de igualdad y no discriminación. En el mismo sentido que en el Acuerdo de Escazú, los grupos y personas en situación de vulnerabilidad son reconocidos como grupos que requieren una atención especial y, por lo tanto, se establecen normas específicas a lo largo del instrumento regional, que constituyen un eje transversal.

Desde hace varias décadas se considera que Naciones Unidas debe reconocer oficialmente el derecho a un medio ambiente sano como un derecho humano, ya que los seres humanos dependen totalmente de un medio ambiente saludable para una vida digna, sana y satisfactoria. El Relator Especial recomienda a los Estados, habida cuenta de los grandes problemas ambientales a nivel mundial, que se reconozca el derecho a un ambiente sano como un derecho humano. En este mismo informe llama a los Estados de América Latina y el Caribe a firmar y ratificar sin demora el Acuerdo de Escazú.²⁹

El 5 de octubre de 2021 se adoptó por parte del Consejo de Derechos Humanos la Resolución 48/13 que reconoce el derecho humano a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (A/HRC/48/L.23/Rev.1).³⁰

En los considerandos se rescata la importancia de los derechos de acceso:

Reconociendo también que el ejercicio de los derechos humanos, entre ellos los derechos de buscar, recibir y difundir información y de participar efectivamente en la dirección de los asuntos gubernamentales y públicos y en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente, así como el derecho a un recurso efectivo, es fundamental para la protección de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

1. *Reconoce* el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos;
2. *Observa* que el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible está relacionado con otros derechos que son conformes al derecho internacional vigente.

Alienta a los Estados a crear capacidades para la protección del medio ambiente a fin de cumplir sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos; a intercambiar buenas prácticas y crear sinergias entre la protección de los derechos humanos y la protección del medio ambiente; a adoptar políticas y hacer seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). En el punto 4 se invita a la Asamblea General a que examine la cuestión.

29 Knox, "A73/188. Right to a healthy and sustainable environment report", cit., párrs. 37 y 58.

30 En los considerandos mencionan las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente, las más recientes de las cuales son las resoluciones 45/17, de 6 de octubre de 2020; 45/30, de 7 de octubre de 2020; 46/7, de 23 de marzo de 2021. <https://digitallibrary.un.org/record/3945636?ln=es>.

El texto propuesto por Costa Rica, las Maldivas, Marruecos, Eslovenia y Suiza fue adoptado por 43 votos a favor, hubo cuatro abstenciones: Rusia, India, China y Japón.

3.6. Desarrollo sostenible

Como se mencionó, la referencia al desarrollo sostenible se incluyó casi al final del proceso, precisamente en la penúltima reunión del Comité de Negociación. Incluir la referencia al desarrollo sostenible en el objetivo es importante en la medida en que las acciones que tome un Estado para prevenir, reducir o remediar el daño ambiental o dar una respuesta adecuada al cambio climático no le exime de sus obligaciones en materia de derechos humanos.

En la Declaración de Río adoptada en 1992, y que constituye un hito para el derecho internacional ambiental, se incluyeron los principios 3 y 4 sobre este tema:

Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.

Establece así la definición del desarrollo sostenible que viene desde el Informe Brundtland.

Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.

Este último incluye el reconocimiento de las tres variables del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental.

En los Principios Marco de Derechos Humanos y Ambiente que hemos venido desarrollando se incluye el número 16:

Los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos en el marco de las medidas que adopten para hacer frente a los problemas ambientales y alcanzar el desarrollo sostenible.

Por otra parte, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el objetivo 16 establece la promoción de sociedades justas, pacíficas e inclusivas, por ejemplo, se basa en la paz, la justicia y las instituciones sólidas. Como señala este objetivo, el Estado de derecho y el desarrollo se refuerzan mutuamente para poder alcanzar el desarrollo sostenible.

Considerar el desarrollo sostenible dentro del Objetivo del Acuerdo de Escazú establece la relación de este instrumento regional y la Agenda 2030, es decir, un balance entre los derechos de acceso, los derechos humanos y el derecho a un ambiente sano, que son la base de la gobernanza ambiental.

Diferentes autores de la región han considerado que la Agenda 2030 podrá cumplirse en tanto se incluyan acciones para el ejercicio de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, estableciendo el diálogo, informando sobre su contenido y promoviendo ese esfuerzo coordinado.³¹

31 D. Barragán y A. Sanhueza, "La importancia de la democracia ambiental para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe", en I. Vargas-Chaves, A.

En la Declaración Política adoptada en la Primera Conferencia de las Partes se incluye en el párrafo 6 la reafirmación de que “el Acuerdo de Escazú es un instrumento impulsor del desarrollo sostenible y una herramienta fundamental de gobernanza para la elaboración de mejores políticas públicas en la región, con miras a asegurar un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras”.³²

Queda clara la relación entre el desarrollo sostenible como un objetivo por alcanzar y su relación con el derecho a un ambiente sano como un derecho humano, tanto para las presentes como las futuras generaciones.

La implementación efectiva del Acuerdo de Escazú refuerza asimismo la aplicación equilibrada de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: la económica, la social y la ambiental. De este modo, garantiza que el desarrollo no tenga lugar a expensas del medio ambiente, y que en las esferas económica y social se tengan debidamente en cuenta las preocupaciones ambientales.³³

4. REFERENCIAS DEL DERECHO COMPARADO: CONVENIO DE AARHUS

El artículo 1 sobre el objetivo establece:

A fin de contribuir a proteger el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, cada Parte garantizará los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental de conformidad con las disposiciones del presente Convenio.

El artículo 1 del Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú tienen elementos comunes, como el reconocimiento del derecho a un ambiente sano, la equidad intergeneracional como elemento fundamental del desarrollo sostenible, y su objetivo principal que es la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso.

Considerando los poco más de veinte años que existen de diferencia entre la adopción de uno y otro instrumento, el Acuerdo de Escazú agrega como elementos transversales la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, lo cual, como hemos mencionado, es importante para la región de América Latina y el Caribe. Adicionalmente, se hace mención expresa al desarrollo sostenible.

La experiencia de más de veinte años de funcionamiento del convenio de Aarhus debe servir para el éxito del Acuerdo de Escazú.³⁴ No cabe duda de que la trayectoria de

Gómez-Rey, A. Ibáñez-Elam (eds.), *Escuela de Derecho Ambiental. Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2020, p. 94.

32 Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes, “Declaración Política”, cit.

33 Cepal, *Guía de Implementación*, cit., p. 29.

34 G. Real, “Aarhus como antecedente de Escazú”, en J. J. González, I. Montelongo y A. Pacheco (eds.), *El futuro del derecho ambiental*, México, Editorial Universidad Autónoma Metropolitana, 2021.

Aarhus es extremadamente útil para la implementación del Acuerdo de Escazú, debemos aprender de sus aciertos y errores.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha generado también a lo largo de estos años una amplia jurisprudencia, alguna la cual ha sido utilizada por la Corte IDH, como, por ejemplo, los casos en que se ha señalado que las actividades peligrosas que puedan implicar riesgos para la salud de las personas tienen la obligación positiva de establecer un procedimiento efectivo y accesible para acceder a información relevante.³⁵ Asimismo, se cuenta con la jurisprudencia ambiental que la Corte Internacional de Justicia ha ido emitiendo.³⁶

5. CONCLUSIONES

Podemos identificar tres ejes estratégicos en el contenido del artículo 1 sobre el objetivo del Acuerdo de Escazú, lo cuales han sido analizados en este escrito. La redacción de este artículo es concreta y permite identificar claramente las aspiraciones de los Estados involucrados en su negociación, así como la participación activa y efectiva del público.

En primer lugar, refiere al objetivo de poder lograr la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. Esta fue la preocupación que movilizó a 10 países de la región a adoptar la Declaración por el Principio 10 en la Conferencia de Río+20, considerando que los avances habían sido insuficientes en cuanto al derecho de acceso a la información, a la participación pública en la toma de decisiones y al acceso a la justicia ambiental.

En segundo lugar, considera que la forma de avanzar en la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso es por medio de la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. Este elemento se puede apreciar a lo largo del contenido del Acuerdo de Escazú y proviene de la labor realizada en uno de los grupos de trabajo durante la fase preparatoria, que procuró rescatar las buenas prácticas y los espacios para la cooperación y el fortalecimiento de capacidades sur-sur. Prueba de su importancia en el proceso de negociación es su relación con el artículo 10 sobre fortalecimiento de

35 TEDH, Caso Guerra y otros vs. Italia [GS], 14967/89, Sentencia de 19 de febrero de 1998, párr. 60; TEDH, Caso McGinley y Egan vs. Reino Unido, 21825/93 y 23414/94, Sentencia de 9 de julio de 1998, párr. 101; TEDH, Caso Takin y otros vs. Turquía, 46117/99, Sentencia de 10 de noviembre de 2004, párr. 119; TEDH, Caso Roche vs. Reino Unido, 32555/96, Sentencia de 19 de octubre de 2005, párr. 162. Además, dicho Tribunal, aplicando la Convención de Aarhus (Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales), ha establecido que los Estados deben procurar que en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, ya sea imputable a actividades humanas o debida a causas naturales, todas las informaciones susceptibles de permitir al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales que estén en posesión de una autoridad pública se difundan inmediatamente y sin demora a las personas que puedan resultar afectadas. *Cfr.* TEDH, Caso Di Sarno y otros vs. Italia, 30765/08, Sentencia de 10 de enero de 2012, párr. 107, y Convención de Aarhus, artículo 5.

36 La Corte Internacional de Justicia ha resaltado que "el medio ambiente no es una abstracción sino que representa el espacio vital, la calidad de vida y la propia salud de los seres humanos, incluyendo a las futuras generaciones". *Cfr.* CIJ, Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, Opinión Consultiva del 8 de julio de 1996, párr. 29; CIJ, Caso Gabikovo-Nagymaros (Hungría vs. Eslovaquia), Sentencia del 25 de septiembre de 1997, párr. 112.

capacidades y el artículo 11 acerca de la cooperación, lo que se ha considerado como el quinto pilar de este instrumento regional.

En tercer lugar, sin que se refiera a una enumeración jerárquica, está el reconocimiento del derecho a un ambiente sano como un derecho humano, tanto de las generaciones presentes como futuras, que nos permite avanzar hacia el desarrollo sostenible. Un enfoque de derechos humanos que requiere de una interpretación integral y holística que reconozca sus conexiones e interconexiones.

La relación entre los derechos humanos, el derecho a un ambiente sano y los derechos de acceso queda claramente establecida en este artículo como el círculo virtuoso necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible, que procura un balance entre lo social, lo económico y lo ambiental.

Estos balances se pueden identificar en las resoluciones de la Primera Conferencia de las Partes donde, al adoptar las reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes, y las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y Cumplimiento, se mantuvo la consideración de la paridad de género, la distribución geográfica equitativa, la prioridad en el consenso, la activa y significativa participación del público, todos elementos característicos y distintivos del proceso de elaboración y negociación de este instrumento regional.

La Decisión I/6 sobre defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales merece una mención especial ya que establece un grupo de trabajo *ad hoc* de composición abierta a fin de elaborar un plan de acción para ser presentado en la segunda reunión ordinaria de la Conferencia de las Partes para su consideración y aprobación.

Invita además a las partes y a todos los países de la región a incrementar sus esfuerzos para desarrollar y reforzar las medidas necesarias a nivel nacional a fin de garantizar sus derechos. Se destacó la importancia del trabajo que realizan estos defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales y sus aportes para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo sostenible. Asimismo, se señaló que para garantizar el derecho a un ambiente sano se requiere del acceso a la justicia en asuntos ambientales.