PRÓLOGO

Ricardo Pérez Manrique

Juez presidente

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es un honor para mí introducir, a través de su prólogo, esta importante publicación académica dirigida a comprender y comentar en profundidad los alcances del Acuerdo de Escazú, un acuerdo sin precedentes para el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional ambiental.

Esta obra, en la que convergen diversos autores y autoras especialistas en la materia, se erige como un texto de lectura obligatoria para aquellas personas interesadas en conocer el Acuerdo de Escazú y difundir sus contenidos en toda la región. Además, se publica en un momento determinante en el que diversos Estados se están sumando a la ratificación internacional de este acuerdo y, consecuentemente, empezarán a aplicarlo dentro de sus legislaciones.

En este marco, nuestra región dio un importante paso para el reconocimiento de estos derechos a través de un instrumento internacional. El 4 de marzo de 2018, los Estados de la región adoptaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (conocido como Acuerdo de Escazú).

Según su artículo 1, el objetivo del Acuerdo es

Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.¹

El hecho de que los países de la región apostaran por el multilateralismo para el aseguramiento de los derechos de las personas del continente recuerda que la apuesta por los derechos humanos debe ser siempre colectiva. Una vez alcanzados estos derechos,

1 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*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, artículo 1.

corresponde a las personas y a la sociedad en general defenderlos y ejercerlos efectivamente, por los medios que se encuentren a su disposición. Escazú es, precisamente, un medio más con el que cuenta la ciudadanía en América Latina y el Caribe para el ejercicio de sus derechos.

Escazú es un instrumento de referencia regional para la protección y promoción de los derechos de acceso, y, a nivel global, el segundo instrumento relativo a la materia junto con el Convenio de Aarhus. Aunque este último fue motivo de inspiración para nuestra región, y Escazú comparte numerosas similitudes, el Acuerdo es un instrumento a la medida de las necesidades específicas de América Latina y el Caribe, es decir, una respuesta regional a los problemas medioambientales que aún aquejan a sus territorios.

Una de sus características excepcionales es que, además de ser un instrumento para la protección ambiental, es un tratado sobre derechos humanos. Ello es un reflejo de la interdependencia entre ambiente y derechos humanos, y una evidencia de la necesidad de seguir construyendo sinergias entre ambas materias.

Sin embargo, el Acuerdo de Escazú tiene una particularidad que lo distingue de todos los demás instrumentos internacionales sobre la materia: se trata del primer tratado en establecer disposiciones para la protección de los derechos de las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, lo que realiza a través de su artículo 9, el cual establece que los Estados deberán garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos y las organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad.

Esto guarda consonancia con los pronunciamientos de la Corte IDH respecto de las personas defensoras de derechos humanos. En el Caso Luna López vs. Honduras, la Corte reconoció la existencia de una situación de especial riesgo contra la vida de defensores ambientalistas.² Además, la Corte definió la calidad de defensor público, indicando que esta se deriva de la labor que se realiza, con independencia de que la persona que lo haga sea un particular o un funcionario público.³

Esto fue retomado en el Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, donde la Corte destacó la labor realizada por las personas defensoras de derechos humanos, considerándola “fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho”.⁴

Asimismo, el Tribunal consideró que las actividades de promoción y protección de los derechos humanos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional, por lo que la

2 Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 2 de septiembre de 2016, interpretación de la Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 317, párr. 21.

3 Corte IDH, Caso López Lone y otros vs. Honduras, Sentencia de 2 de septiembre de 2016, cit., párr. 122.

4 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 283, párr. 128.

calidad de defensora de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente.⁵

Con este tratado, la región podrá hacer frente a uno de sus principales flagelos, no puede olvidarse que Latinoamérica sigue siendo la región más peligrosa para los defensores ambientales,⁶ y, en este contexto, las soluciones también tienen que reflejarse en el derecho internacional de los derechos humanos.

En cuanto al acceso a la información, este acuerdo establece importantes estándares que permitirían impulsar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a los datos abiertos por parte de las instancias gubernamentales. De esta forma, el Estado no debe solo asumir un rol pasivo de entrega de la información ambiental en su poder, sino que se dispone que la difusión de la información ambiental debe realizarse de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible, comprensible, periódica, desagregada y descentralizada.⁷ Esta obligación cubre a las organizaciones privadas –reciban directa o indirectamente fondos públicos o desempeñen funciones o servicios públicos– e incentiva a que estas emitan informes de sostenibilidad.⁸

En materia de participación pública, el Acuerdo refiere a una participación plena y efectiva,⁹ es decir que no basta con el reconocimiento expreso de este derecho, sino que también es necesario que los Estados tomen medidas para que este cumpla con ciertas condiciones. La participación no solo debe garantizarse en torno a los temas ambientales, sino también aquellos que puedan afectar la salud humana. Incluso, para garantizar esta efectividad, el Acuerdo establece la obligación de las autoridades de considerar debidamente las observaciones de quienes participen, y que tales observaciones contribuyan en la toma de decisiones,¹⁰ de manera que la participación no debe entenderse como un fin en sí mismo, sino como un medio para canalizar las demandas de la ciudadanía.

Por su parte, en cuanto al acceso a la justicia, el Acuerdo de Escazú hace referencia a la obligación de los Estados de garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso.¹¹ Además, establece que los

5 Corte IDH, Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, Sentencia de 28 de agosto de 2014, cit., párr. 129.

6 En la sentencia Baraona Bray vs. Chile, la Corte reconoció las dificultades asociadas a la defensa del medio ambiente en los países de la región, en las que se observa un número creciente de denuncias de amenazas, actos de violencia y asesinatos de ambientalistas con motivo de su labor. Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile, Sentencia de 24 de noviembre de 2022, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 481.

7 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, cit., artículo 6.

8 *Idem*.

9 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, cit., artículo 7.

10 *Idem*.

11 Como parámetro de interpretación, es importante mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que el debido proceso legal "abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial".

Estados deben otorgar una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente,¹² tanto en instancias judiciales como administrativas.

En este contexto, la publicación que tengo el gusto de introducir viene a profundizar la comprensión de este instrumento de avanzada. Las personas autoras que dedicaron sus líneas a este texto son activistas, académicos y académicas de referencia que han aportado no solo en el diseño y la comprensión de los alcances del Acuerdo de Escazú, sino que hoy se dedican a promover su aplicación en toda la región.

Sus aportes permitirán comprender, con mayor profundidad, los alcances y estándares de este tratado, un instrumento que debe nutrirse de los comentarios de grandes juristas y académicos que aporten luces sobre sus disposiciones. Solo de esta forma será posible su implementación y aplicación práctica con arreglo al derecho internacional ambiental y al derecho internacional de los derechos humanos.

Desde la Corte IDH, también se han realizado diversos esfuerzos para reconocer los derechos de acceso en materia ambiental. Ya desde el Caso Claude Reyes contra Chile, cuya sentencia se emitió en el año 2006, la Corte se había pronunciado al respecto. En este caso, el señor Claude Reyes, director ejecutivo de la Fundación Terram, solicitó al Comité de Inversiones Extranjeras (CIE) información relacionada con un proyecto de industrialización forestal, la cual fue denegada; la Corte IDH reconoció que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende “no sólo el derecho y la libertad de expresar su propio pensamiento, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”.¹³

La Corte emitió la Opinión Consultiva 23/17 sobre “Medio ambiente y derechos humanos”, en la cual reconoció la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos, en tanto la degradación ambiental afecta el goce efectivo de los derechos humanos. Asimismo, destacó la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos estos derechos depende de un medio propicio.

El Tribunal estableció que, además del derecho a un medio ambiente sano, los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de estos derechos depende de un medio propicio. Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental.

De acuerdo con la Corte, 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

12 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, cit., artículo 8.

13 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, No. 151, párr. 76.

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)¹⁴. Es sobre estos últimos que versa el Acuerdo de Escazú.

La Corte se pronunció considerando que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente.¹⁵ Además, la Corte reconoció que el Estado debe garantizar oportunidades para la participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones.¹⁶

Del mismo modo, el Tribunal estableció que la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente debe realizarse sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante.¹⁷

En el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, la Corte declaró, por unanimidad, que el Estado se abstendrá de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce, sin la previa provisión de información a las comunidades indígenas víctimas, y de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas.¹⁸

En el Caso Baraona Bray vs. Chile, la Corte IDH desarrolló estándares sobre la base del contenido del Acuerdo de Escazú. En dicho caso, recordó que los estándares internacionales en materia ambiental resaltan la importancia de que los Estados adopten medidas adecuadas y efectivas para proteger los derechos a la libertad de opinión y expresión, así como el acceso a la información con el fin de garantizar la participación ciudadana en asuntos ambientales, la cual resulta de vital importancia en la materialización y protección del derecho al medio ambiente sano, conforme al Acuerdo de Escazú.¹⁹

En este caso, la Corte se pronunció afirmando que la calidad de defensor de derechos humanos es independiente de si la defensa se ejerce respecto de los derechos civiles y políticos o de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.²⁰ Estableció, además, que en esta categoría se incluyen los defensores ambientales, también llamados defensores de derechos humanos ambientales o defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.²¹

14 Corte IDH, Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales 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 - Interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, Serie A, No. 23, párr. 64.

15 *Ibid.*, párr. 225.

16 *Ibid.*, párr. 232.

17 *Ibid.*, párr. 231.

18 Corte IDH, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C, No. 400, párr. 328.

19 Corte IDH, Caso Baraona Bray vs. Chile, Sentencia de 24 de noviembre de 2022, cit., párr. 126.

20 *Ibid.*, párr. 70.

21 *Ibid.*, párr. 71.

La Corte reiteró que el respeto y la garantía de los derechos de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, además de ser un compromiso adquirido por los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en tanto se trate de personas bajo su jurisdicción, reviste especial importancia pues estos desempeñan una labor “fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho”, y reconoció el deber de los Estados de crear condiciones legales y fácticas en las cuales puedan desarrollar libremente su función.²²

Con relación al acceso a la justicia, en este mismo caso la Corte recordó que la efectividad del recurso judicial implica que el análisis por la autoridad competente no puede reducirse a una mera formalidad, sino que debe examinar las razones invocadas por el demandante y manifestarse expresamente sobre ellas. Asimismo, consideró que la efectividad de los recursos debe evaluarse en el caso particular, teniendo en cuenta si “existieron vías internas que garantizaran un verdadero acceso a la justicia para reclamar la reparación de la violación.”²³

La sentencia de este caso es la primera de la Corte en hacer referencia al Acuerdo de Escazú. Este fue un importante paso para la justiciabilidad de este acuerdo en el marco del sistema interamericano, y una medida que sin duda alguna permitirá la aplicación y difusión de sus disposiciones, y el otorgamiento de una cada vez mayor eficacia jurídica a su contenido.

Es menester subrayar que, más allá de los esfuerzos impulsados desde la Corte IDH, todos los jueces y las juezas de América Latina y el Caribe tienen un rol esencial en el cumplimiento efectivo del Acuerdo de Escazú. De cara a esta tarea, es necesario que las autoridades judiciales conozcan los contenidos y alcances del acuerdo, y se familiaricen con su aplicación, para lo cual, esta publicación resulta fundamental.

Es indispensable que jueces y juezas se comprometan e involucren con los contenidos de Escazú, invocando sus principios, estándares y disposiciones en los países y casos en que resulten aplicables.

Escazú no debe ser entendido como un tratado que no aplica a las personas en el orden jurídico interno, sino como un instrumento que conforma el *corpus iuris* con base en el cual se adoptan las decisiones jurisdiccionales.

Para promover y contribuir con esta tarea, el instrumento contará con un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del tratado, cuyos primeros siete integrantes fueron debidamente designados por la Conferencia de las Partes. Los pronunciamientos de este Comité serán, además, un importante insumo para la labor de las personas juzgadoras en toda la región.

El Acuerdo de Escazú es una oportunidad para que se reconozca la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos: tanto civiles y políticos como económicos, sociales, culturales y ambientales. Lo anterior, aunado al reconocimiento del

22 *Ibid.*, párr. 79.

23 *Ibid.*, párr. 148.

principio de progresividad de los derechos humanos, el cual prescribe que, en esta materia, la humanidad no puede permitir regresiones.

El objetivo deberá contemplar, siempre, la democracia, uno de los pilares del sistema interamericano que tiene sólidas bases jurídicas en la Carta de la OEA y la Carta Democrática Interamericana. Destaco especialmente el rol fundamental que en el Estado democrático de derecho tiene el acceso a la justicia, el cual exige que, más allá de las situaciones de vulnerabilidad de algunas personas, el servicio de justicia sea accesible a todas ellas. Una justicia accesible es una justicia sostenible.

El acceso a la información es una piedra angular de la democracia. En tiempos donde la tecnología avanza a pasos agigantados, las reglas del mundo real no pueden dejar de existir en el virtual. Ni tampoco la tecnología puede convertirse en instrumento de represión ni en arma para las violaciones de los derechos humanos, o en instrumento para tergiversar la realidad. Al contrario, los avances tecnológicos deben estar al servicio de la ciudadanía, lo que implica que los Estados mantengan una comunicación activa y fluida, que permita a todas las personas estar al tanto de los asuntos públicos.

El segundo gran pilar es el desarrollo sostenible. Este es un momento en la historia donde el calentamiento global y el cambio climático son una realidad que atenta contra la integridad humana y donde poblaciones enteras tienen que desplazarse por sus efectos. A este escenario deben agregarse, como factores de agravamiento, la pobreza y la desigualdad, que se incrementaron durante la pandemia. Sin embargo, el camino de salida a estas crisis existe.

La Agenda 2030 de las Naciones Unidas es una muestra del funcionamiento y los logros del multilateralismo solidario: fue aprobada por los 193 países integrantes de las Naciones Unidas. En el fondo hay una promesa que interpela el presente: poner fin a la pobreza y no dejar a nadie atrás. Los más vulnerables tienen derecho a que institucionalmente se dediquen todos los esfuerzos y energías para lograr esos objetivos.

Es necesario reafirmar este compromiso, en línea con la histórica decisión de la Asamblea General de la ONU que aseveró que el cambio climático y la degradación ambiental hacen parte de las amenazas más urgentes para el futuro de los seres humanos, y reafirmó que el medio ambiente limpio, saludable y sostenible es un derecho humano.

El tercer gran pilar de esta triada son los derechos humanos. En tiempos de crisis constituyen el eje esencial de la acción. Los niveles de violencia y los retrocesos en los derechos laborales de las mujeres, los trabajadores que dejaron sus fuentes de empleo y, por lo tanto, ven en riesgo su propia supervivencia; o los niños y las niñas que no pudieron continuar en las aulas producto de la pandemia, son solo algunos ejemplos. Destaco la especial situación de otros grupos vulnerables como los pueblos indígenas y tribales. Esta crisis afectó a todas las personas que debieron enfrentar fenómenos como la inflación y el desabastecimiento. Sin embargo, la respuesta a estas crisis no puede ser tolerar los retrocesos en los derechos humanos de las personas, ni volver un parámetro tolerable la riesgosa erosión democrática.

Hoy en día, en contextos en que se alzan voces autoritarias, algunos pretenden hacer creer que los derechos humanos son temas propios de la soberanía nacional o de incumbencia del orden interno, y que la protección ambiental es un antónimo de desarrollo. Este tipo de discursos, que pretenden desconocer más de setenta años de evolución del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional ambiental, son altamente nocivos. Nadie puede permanecer indiferente ante los atropellos y abusos contra los derechos humanos sin importar el lugar donde se den, ni tampoco ante la emergencia climática. Es necesario volver a poner los derechos humanos y la protección ambiental en el centro.

La eficacia jurídica del Acuerdo de Escazú depende de la participación de todos los actores en el continente. Los Estados de América Latina y el Caribe deben sumarse a la ratificación del instrumento, de forma que el tratado sea plenamente aplicable en estos territorios. Pero, además, sus disposiciones y principios, aún desconocidos por las comunidades latinoamericanas, deben ser difundidos activamente, a fin de que funcionen como una herramienta disponible para todas las personas en la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El Acuerdo de Escazú debe constituirse en un instrumento vivo, que sea capaz de reflejar las necesidades regionales, pero también un el marco que haga posible las aportaciones del continente a la consolidación de los derechos humanos y el combate a las amenazas ambientales que enfrentamos en nuestra época.

La triple crisis planetaria generada por el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad, requiere de soluciones basadas en los derechos humanos. El Acuerdo de Escazú es, sin duda alguna, un instrumento para lograr este propósito, y este libro constituye una formidable herramienta en esa dirección.