



Artículos

Desafíos de la democracia ambiental en el marco de la firma 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 (Acuerdo de Escazú)

Joaquín A. Tognoli¹

Abstract

El documento tiene como objetivo analizar algunos de los desafíos actuales que enfrenta la democracia ambiental en el marco del recientemente firmado Acuerdo Regional sobre derechos de acceso en materia ambiental en América Latina y el Caribe. Para ello expone algunas consideraciones sobre el estado de los derechos de acceso en la región y sobre el contenido del Acuerdo, para luego identificar y analizar los desafíos y obstáculos para la implementación del mismo.

Palabras clave: democracia ambiental, desafíos, Acuerdo de Escazú

1. Consideraciones iniciales

La democracia ambiental tiene lugar cuando las decisiones políticas en la gestión del ambiente, se encuentran adecuada y equitativamente armonizadas con los intereses de los ciudadanos. La sustancia de la democracia ambiental, son los denominados derechos de acceso en asuntos ambientales: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. Estos tres derechos son interdependientes entre sí y están intrínsecamente vinculados al derecho humano a un medio ambiente sano. El ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la remediación efectiva produce políticas ambientales más transparentes y mejor informadas, lo que contribuye a un medio ambiente más sano que, a su vez, permite a las personas disfrutar de derechos humanos sustantivos como la vida, la alimentación y la salud (CEPAL, 2013a).

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales (UNR). Consultor en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas.

Los principios que rigen la democracia ambiental, establecen estándares procedimentales. Es decir, indican la forma en la que se debe proceder al momento de tomar decisiones con implicancias ambientales. Se trata de que los Estados garanticen procesos participativos e informados tanto en la formulación, como en el seguimiento y evaluación de políticas públicas en materia ambiental. Se trata también de garantizar a la ciudadanía medios legales y condiciones seguras para ejercer la auditoría social sobre estas políticas.

Los mencionados derechos, y los mecanismos y garantías ideados para que los ciudadanos puedan ejercerlos, son canales que viabilizan la capacidad de influencia de diversos actores y grupos sociales. Los instrumentos y marcos regulatorios que los países han adoptado en favor del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental, han institucionalizado un marco para que actores no tradicionales –como los movimientos ambientalistas, asambleas ciudadanas, diversas organizaciones de la sociedad civil, el pueblo en general- puedan influir en los procesos de toma de decisiones sobre la gestión del ambiente.

En América Latina y el Caribe, desde la irrupción del principio de la democracia ambiental en 1992, la promulgación de normativa nacional vinculada a gestión y protección general del ambiente, acceso a la información pública y participación ciudadana, puede considerarse una verdadera tendencia regional—más allá de las particularidades, las fortalezas y debilidades de la legislación en cada país-. Es en este contexto de proliferación de marcos regulatorios, que los países latinoamericanos y caribeños se propusieron la creación de un régimen regional para la protección de los derechos de acceso en asuntos ambientales, cuyo establecimiento se concretó con la firma del Acuerdo de Escazú en marzo de 2018.

En el marco de la firma 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*, nos proponemos identificar algunos de los desafíos actuales que enfrenta la democracia ambiental, y que podrían suponer obstáculos para el régimen regional sobre derechos de acceso establecido por el Acuerdo.

En este documento argumentamos que la democracia ambiental y el ejercicio efectivo de los derechos de acceso por parte de la ciudadanía, enfrenta *desafíos al menos en tres direcciones*. Todos ellos vinculados a la práctica de los derechos e implementación de mecanismos para garantizarlos.

Por un lado, sostenemos que el principio de máxima publicidad de la información en posesión del Estado –contenido en el Acuerdo Regional- puede poner en marcha *espirales de desconfianza*, si la información entregada por las autoridades es incomprensible a sus destinatarios, teniendo en cuenta la complejidad en términos científicos de la información entorno a las problemáticas ambientales.

Por otro lado, el derecho a la participación pública en decisiones con impacto ambiental enfrenta un doble obstáculo. En primer lugar, en ocasiones las políticas o intervenciones participativas suelen –involuntariamente- fomentar la *participación selectiva de la sociedad civil*, también conocida como fenómeno de ONGización. En segundo lugar, las políticas de participación también enfrentan obstáculos en términos de *sostenibilidad* en el tiempo.

Finalmente, la garantía de acceso a la justicia en asuntos ambientales, supone previamente condiciones de *igualdad para el acceso a los mecanismos administrativos y judicial* es involucrados.

Es un hecho que no todos los grupos sociales al interior de los países poseen los medios y las capacidades para que la anterior afirmación se cumpla. Por lo cual, esta situación supone un gran desafío para una región con una cantidad relevante de grupos en situación de vulnerabilidad.

Para abordar la explicación de los desafíos que enfrenta la democracia ambiental, nos valdremos, en primer lugar, del análisis de la académica de Harvard y especialista en la temática *Sheila Jasanoff* (1996) sobre *el dilema de la democracia ambiental*. La autora cuestiona la relación automática de bien común y productividad recíproca entre el acceso a la información ambiental y la participación pública en los procesos de toma de decisiones con implicancias ambientales. Para que la mencionada fórmula de participación informada funcione, y conduzca a la adopción de buenas decisiones para proteger el ambiente, es necesario tomar en cuenta otros dos elementos: la confianza y el comunitarismo –entendido como un marco de significados y prácticas compartidas y aceptadas por una comunidad local determinada-.

En la generación de confianza, así como en el cultivo de marcos de significados compartidos locales, las instituciones públicas adquieren un rol central. Son ellas las que deben promover la formación de comunidades de conocimiento y confianza; para lo cual deben desarrollar mecanismos e instrumentos que “institucionalicen” objetivos, convenciones, normas y límites aceptados por dichas comunidades. De esta forma es posible prevenir conflictos socio-ambientales, evitando la inacción a la que estos, en muchas ocasiones, conducen.

La autora argumenta que si se tiene éxito en lo anterior, se evita caer en el *dilema de la democracia ambiental*, el cual describe de la siguiente forma:

Aislar a los expertos en la investigación de casos para luego, bajo el principio del acceso a la información y la participación ciudadana, publicar sus descubrimientos y conclusiones y someterlos al escrutinio público sin guía ni herramientas para que el público comprenda la información que se le entrega, parece ser la receta para un debate sin fin y la puesta en marcha de un espiral de desconfianza, generado a partir de la falta de entendimiento del público general y el desinterés que de ello resulta.

De su análisis se desprende tanto la importancia de la adecuación y claridad en la entrega de información ambiental a la ciudadanía, así como también la necesidad de tomar en cuenta y promover el comunitarismo, lo local y fortalecer el papel del territorio en la gestión del ambiente.

Para ahondar en la cuestión del territorio, retomamos el estudio sobre democracias locales y gestión de recursos naturales de *Jesse C. Ribot* (2008). En su análisis el autor destaca la importancia de la descentralización en la toma de decisiones con implicancia ambiental, así como el empoderamiento de instituciones y actores locales en dichas instancias.

El autor sostiene que los gobiernos locales tienen el potencial para convertirse en la infraestructura básica para el ejercicio de la participación pública en la gestión de proyectos ambientales, aumentando la eficiencia, efectividad, sostenibilidad y legitimidad de las intervenciones.

La descentralización en la toma de decisiones con implicancia ambiental, es tal cuando los líderes e instituciones locales ocupan posiciones de poder en representación del interés local y de sus comunidades quienes, a su vez, se involucran con las decisiones de sus instituciones y líderes, demandando información y rendición de cuentas respecto de las decisiones que estos adoptan.

Para desarrollar el análisis en este documento, en primer lugar, se expone algunas consideraciones respecto del estado y los avances de la democracia ambiental en la región. En segundo lugar, reflexionamos sobre algunos contenidos relevantes del Acuerdo de Escazú para luego, en tercer lugar, analizar los desafíos actuales de la democracia ambiental a la luz del Acuerdo Regional.

2. Consideraciones sobre el estado de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe

Acceso a la información en asuntos ambientales

Los avances en materia de democracia ambiental desde la irrupción del concepto en 1992 en la Cumbre de la Tierra, se han dado en gran medida en la dimensión del acceso a la información ambiental².

“Si bien no existe una sola definición de información ambiental, hay consenso en que, además de la información sobre los materiales y las actividades que representan un peligro para las comunidades, incluye la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que inciden en él, así como información sobre la legislación y las políticas de asesoramiento acerca de cómo obtener los datos” (CEPAL, 2018).

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han regulado parámetros generales de acceso a la información ambiental, contenidos en las leyes marco de gestión/protección/conservación del medio ambiente, y en las leyes generales de acceso a la información pública. Sin embargo, solo Argentina y Brasil³ han promulgado leyes específicas para regular el acceso a la información ambiental.

“La expansión del acceso y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha sido un factor importante en la diseminación de la información ambiental disponible” (CEPAL, 2013b).

Las tecnologías de la mano de la ciencia de datos, han ampliado las fronteras del uso de datos para la toma de decisiones políticas en general y de aquellas con impacto ambiental en particular. Los avances en inteligencia artificial y algoritmos (regresiones lineales, *machine learning*, entre otros) para obtener predicciones a partir del procesamiento de grandes cantidades de datos (*big data*), se han transformado en un potencial insumo para políticas efectivas y a largo plazo. Esto es particularmente cierto en el ámbito del monitoreo ambiental y en la prevención de desastres. Sin embargo, a pesar de la potencialidad de la ciencia de datos en materia ambiental, su implementación en la región aún no es una práctica extendida.

Los registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) son un ejemplo del uso de las TIC para el monitoreo ambiental y la difusión de información. Un RETC es una base de datos

² En el Acuerdo de Escazú (2018), se definió como información ambiental “cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (artículo 2.c).

³ Argentina: Ley del Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (núm. 25.831 de 2004); Brasil: Ley sobre Acceso a la Información Ambiental (núm. 10.650 de 2003).

que contiene información sobre las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo de sustancias contaminantes y datos de transferencias de residuos de las principales industrias y otras fuentes puntuales y difusas. Se caracteriza por ser una herramienta digital, abierta al público y con datos estandarizados⁴.

En la región, solo Chile (2007) y México (2006) poseen un RETC operativo que emite informes periódicos. Asimismo, Perú ha asumido el compromiso de implementar un registro en el marco del proceso de ingreso a la OCDE. El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 de Colombia también recoge el compromiso de creación de este registro.

Asimismo, en el marco de la participación regional en la iniciativa multilateral *Open Government Partnership*, alrededor de doce países latinoamericanos han comprometido acciones de acceso a la información y participación ciudadana en asuntos ambientales. Muchas de ellas vinculadas al uso de TIC para la transparencia de la información ambiental. En su tercer plan de acción de gobierno abierto (2017-2019), Argentina comprometió la creación de una plataforma virtual interactiva para la visualización de riesgos climático mediante la utilización de mapas y georreferenciación. Se trata de un elemento de consulta muy útil entre el proceso de diagnóstico y la toma de decisiones. Uruguay ya cuenta con una plataforma de datos abiertos donde las instituciones vinculadas a la gestión ambiental –a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente- entregan información para su reutilización por parte de distintos actores. En su tercer plan de acción de gobierno abierto (2016-2018), el país se comprometió a incorporar información sobre puntos de monitoreo ambiental y autorizaciones ambientales⁵.

Participación pública en asuntos ambientales

Respecto del estado de la legislación y de los mecanismos de participación pública en la toma de decisiones con implicancias ambientales, observamos que varios de los países de la región han otorgado rango constitucional al derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública en general y; las leyes generales/macro de medio ambiente también reconocen y promueven la participación de las personas en la gestión ambiental.

Algunos mecanismos tradicionales de democracia directa o semi-directa pueden utilizarse como mecanismos de participación en asuntos ambientales. Nos referimos a: iniciativa popular en el Congreso, consulta pública (vinculante y no vinculante), cabildos abiertos y asambleas.

En Colombia, Ecuador y Venezuela, la participación pública en los asuntos ambientales está reconocida en la Constitución⁶. Países como Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Honduras han sancionado leyes sobre participación pública, que, si bien no son expresamente ambientales, reconocen y garantizan el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, entre ellos los ambientales (CEPAL, 2018).

⁴ En los mismos puede consultarse información desagregada a nivel de complejo industrial o sector de actividad, sobre la naturaleza y cantidad de las emisiones de las sustancias contaminantes, por tipo de residuo y según el ámbito geográfico.

⁵ La base de datos de compromisos de acción de gobierno abierto pueden consultarse en: <https://www.opengovpartnership.org/>

⁶ Un factor habilitador de la participación, particularmente relevante en la gobernanza de los recursos naturales, es el reconocimiento legal, al más alto nivel, de los derechos de asociación y de reunión pacífica. Cabe destacar que en las Constituciones de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se reconocen expresamente los derechos de reunión y asociación pacíficas (CEPAL, 2018).

Asimismo, al menos ocho países han generado instancias formales y permanentes de consulta sobre asuntos ambientales, donde los representantes de diversos sectores de la sociedad pueden pronunciarse o hacer observaciones sobre los planes, políticas, normas o programas propuestos por la autoridad. Tal es el caso de: Chile, Brasil, México, Costa Rica, Guatemala y Ecuador, entre otros (CEPAL, 2018).

Es importante precisar que la gestión ambiental, comprende tanto la formulación, como la implementación, el seguimiento y monitoreo, y la evaluación de las políticas, normas, programas con incidencia ambiental.

La participación pública en la formulación de políticas, planes y estrategias en materia ambiental ha tenido un menor desarrollo en la región, y en general ha sido de carácter discrecional⁷. Países como Chile, Brasil y México han incorporado instancias de participación en la elaboración de planes de descontaminación. Las leyes marco de medio ambiente de países como Antigua y Barbuda, Costa Rica y Uruguay⁸, también establecen –con un mayor o menor grado de especificidad– procedimientos para la participación pública en la formulación e implementación de políticas y acciones con incidencia ambiental (CEPAL, 2018).

La etapa de seguimiento y monitoreo de políticas, planes y estrategias ambientales se encuentra en gran medida vinculada a los avances en materia de acceso a la información ambiental mencionados en el apartado anterior.

La práctica participativa en instancias de evaluación de impacto ambiental, es la etapa del ciclo de gestión que cuenta con un mayor desarrollo en término de regulación⁹. Al menos veinte países de América Latina y el Caribe contienen disposiciones para la participación pública en las instancias de evaluación de impacto ambiental de proyectos en sus leyes marco de medio ambiente. Algunos países contemplan instancias de participación pública en la elaboración de normas de calidad ambiental y de emisiones. No obstante, y dado el carácter técnico de las regulaciones, la participación en general se restringe a grupos de interés específicos (CEPAL, 2018).

Acceso a la justicia en asuntos ambientales

En términos generales, el acceso a la justicia ambiental implica la posibilidad de obtener de las autoridades una solución expedita y completa a un conflicto jurídico de naturaleza ambiental (Brañes, 2000).

La mayoría de los países de América Latina y el Caribe otorgan rango constitucional a las medidas para ejercer este derecho. En la región también se han establecido en las leyes generales del medio ambiente, mecanismos para asegurar que las personas puedan recurrir a la justicia o a algún otro órgano independiente en caso de que sientan vulnerado su derecho a un medio ambiente limpio. Actualmente, al menos un tercio de los países contemplan en su legislación una fórmula

⁷ Algunos países de la región han tomado acciones en esta vía en el marco de su adhesión a iniciativas globales de transparencia tales como *The Access Initiative* y *Open Government Partnership*. Sin embargo, no se trata de acciones enmarcadas en un mecanismo institucionalizado.

⁸ Antigua y Barbuda: Ley de Gestión y Protección Ambiental de 2015; Costa Rica: Ley Orgánica del Ambiente (Ley núm. 7554); Uruguay: Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (núm. 18.308 de 2008).

⁹ En la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, los países aprobaron el Principio 17 que plantea “deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente”.

normativa para que cualquier persona pueda iniciar un proceso jurídico en defensa de los intereses difusos o del medio ambiente (CEPAL, 2018).

Dada la complejidad de los asuntos ambientales, un cierto número de países han creado tribunales especializados, con competencia para conocer de las denuncias de violaciones a las leyes generales del medioambiente. Entre ellos se encuentran Trinidad y Tobago, Perú y Guatemala. Otro recurso para velar por el efectivo cumplimiento de este derecho son las fiscalías ambientales adscritas al ministerio público y las defensorías del pueblo que –en tanto entidades independientes de los poderes del Estado- sirven como nexo entre los ciudadanos y los gobiernos, y pueden ser útiles en materia de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

La garantía efectiva del acceso a la justicia en asuntos ambientales requiere de un marco de reparaciones adecuadas, rápidas y efectivas, así como de medidas de reparación como la restauración y compensación, entre otras (CEPAL, 2018). En países como Argentina, Brasil y Paraguay, la obligación de recomponer el daño ambiental tiene tratamiento constitucional; y es independiente de cualquier otro tipo de sanción compensatoria y/o de resarcimiento.

Un punto clave en materia de justicia ambiental, es la protección de los defensores del medio ambiente. Las personas son consideradas la columna vertebral de la protección ambiental; y la violencia contra las mismas ha ido en aumento, siendo América Latina y el Caribe la región más peligrosa para los activistas ambientales. De acuerdo a las últimas estadísticas, de los 197 defensores que fueron asesinados en el mundo en 2017, un 60% corresponden a casos latinoamericanos y caribeños¹⁰.

3. El Acuerdo Regional

Antecedentes del Acuerdo

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, adoptada por los países en la Cumbre de la Tierra¹¹, fue el primer instrumento internacional en incorporar a la agenda ambiental los derechos de acceso sobre los que se cimenta la democracia ambiental. El principio 10 de la Declaración estableció que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deber tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deber proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

El interés por avanzar en la protección de los derechos de acceso en asuntos ambientales, también se evidenció en las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el

¹⁰ “Nace el primer acuerdo ambiental vinculante de América Latina”, Infobae, 12 de marzo de 2018.

¹¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro – Brasil.

Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali), acordadas en 2010 en el seno del Consejo de Administración del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Asimismo, el Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012, también hizo mención a la garantía de estos derechos.

En el marco de la citada Conferencia Río+20, los países de América Latina y el Caribe firmaron 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. En la misma manifestaron su voluntad de iniciar un proceso que explorase la viabilidad de negociar, de forma abierta y participativa, un instrumento regional en apoyo a la implementación del Principio 10.

Al finalizar la fase exploratoria, en 2014 los países signatarios de la Declaración acordaron dar inicio a la negociación del acuerdo regional, para lo cual se creó un comité de negociación con significativa participación del público¹². La Mesa Directiva de las negociaciones estuvo integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes y por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago como vicepresidentes.

El texto final del Acuerdo se aprobó en la novena reunión del Comité de Negociación, en marzo de 2018 en la ciudad de Escazú en Costa Rica.

Contenido del Acuerdo

En materia de derechos de acceso, la firma del Acuerdo compromete a los países a cumplir con principios y disposiciones generales para garantizar el acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales. Es facultad de las Partes definir los mecanismos, políticas y estrategias particulares para velar por tales principios y disposiciones.

En lo respectivo al derecho de acceso a la información ambiental, el acuerdo establece el principio de máxima publicidad de la información. Y establece garantía de condiciones para que las personas accedan a la misma, de forma gratuita, en formato y plazo adecuado, y en lenguaje comprensible. Sin embargo, el Acuerdo contempla restricciones en la entrega de información, si dicho acto compromete la seguridad de las personas, de las especies o el interés nacional.

Los países también se comprometieron a mantener actualizados y en correcto funcionamiento sus sistemas de información ambiental, y a recopilar información en formato reutilizable; así como también a tomar medidas para promover la entrega de información ambiental en poder del sector privado –lo cual es de gran interés para las ONGs y OSCs de auditoría ciudadana y monitoreo de proyectos ambientales-.

En cuanto al derecho de participación pública en asuntos ambientales, un punto a destacar, es que los países se obligaron a adoptar medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones (participación temprana). A tal efecto, se proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la

¹² En 2016, en el marco de la tercera reunión del Comité negociador en Montevideo, se aprobaron las modalidades de participación del público. Las cuales contemplaban mecanismos presenciales y virtuales; la entrega de información sobre todo el proceso; la aceptación de propuestas escritas sobre el Acuerdo; y la designación de dos representantes para sostener diálogos continuos con la Mesa Directiva del Acuerdo antes de las negociaciones.

información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones.

Las Partes del acuerdo también se comprometieron a garantizar el derecho a acceder a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con las garantías del debido proceso. Esto debe generarse al tiempo que asegurando, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con: el acceso a la información ambiental; con la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales; o que pueda afectar de manera adversa al medio ambiente, o contravenir normas jurídicas relacionadas con este.

En materia de justicia ambiental, se debe destacar que el Acuerdo formaliza la protección de los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Establece que cada país deberá tomarlas medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos sus derechos, incluidos¹³. Se deberán tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el Acuerdo.

El instrumento regional pone especial énfasis en la identificación de grupos en situación de vulnerabilidad –tales como grupos indígenas o étnicos-, para asistirlos en el ejercicio de sus derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. Asimismo, también se remarca la obligación de identificar a las comunidades afectadas (locales) en casos específicos, y promover su participación en la toma de decisiones, a través de medidas específicas.

Es importante destacar que el Acuerdo de Escazú es un instrumento de carácter vinculante. Siendo el segundo tratado de estas características a nivel mundial¹⁴.

4. Desafíos de la democracia ambiental a la luz del Acuerdo Regional

Según los datos del Índice de Democracia Ambiental, el estado de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe, en términos de legislación, es mayoritariamente bueno. Sin embargo, según los indicadores que la misma organización ha definido para evaluar la legislación ambiental en la práctica (implementación), el panorama se inclina de forma negativa hacia una mayoría de indicadores de no cumplimiento o de cumplimiento limitado¹⁵. Los desafíos actuales de la democracia ambiental se encuentran en gran medida en el ámbito de la implementación y en las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de acceso.

Información ambiental y desconfianza

El Acuerdo Regional refleja la concepción que sobre el derecho de acceso a la información en términos generales prevalece en nuestra región: el principio de máxima publicidad de la información en posesión del Estado. Sin embargo, este principio en la práctica puede catalizar espirales de desconfianza, si la información entregada por las autoridades es incomprensible o difícil de

¹³Su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas, y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso.

¹⁴ En 1998, la comunidad de países europeos promovió la firma de la 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 (Convención de Aarhus). La cual fue firmada en Dinamarca por 35 países (mayoritariamente europeos) y entró en vigor en 2001.

¹⁵ La base de datos del Índice de democracia ambiental puede consultarse en: <https://environmentaldemocracyindex.org/>

interpretar. Esto es particularmente cierto en el caso de las problemáticas ambientales, dado que la información de estas características suele ser compleja. El Acuerdo contempla las cuestiones de formato, plazos y lenguaje adecuados para la entrega de información ambiental, instando a las Partes a la adopción de políticas específicas e inclusivas al respecto.

Como sostiene Jasanoff (1996), la complejidad de los asuntos ambientales, requiere de una mayor atención al momento de hacer pública la información de carácter científico. Ya que la imposibilidad de comprender en su totalidad el lenguaje de la ciencia, puede ocasionar que los ciudadanos adopten posiciones escépticas, de irrelevancia o desinterés, que lleven a la inacción. La falta de comprensión genera rechazo, desencanto y pérdida de confianza de la ciudadanía. La producción de gran cantidad de conocimiento técnico en respuesta a las demandas públicas, no necesariamente favorece una mejor gestión ambiental, y puede involuntariamente crear mayor incertidumbre.

Participación pública selectiva y centralización en la toma de decisiones

El derecho a la participación pública en decisiones con impacto ambiental enfrenta dos obstáculos.

En primer lugar, en ocasiones las políticas o intervenciones participativas suelen – involuntariamente- fomentar la participación selectiva. Aquellos procesos que carecen de una estrategia para la identificación y atracción de actores relevantes, suelen perpetuar fenómenos como el de la ONGización o inclusión selectiva de la sociedad civil –en particular, de grupos ambientalistas y organizaciones de la sociedad civil interesadas en problemáticas socio-ambientales-.

En segundo lugar, para poder sostener una gestión participativa del ambiente en el tiempo, se necesita impulsar la descentralización en la toma de decisiones, empoderando a instituciones locales y cercanas, quienes cuentan con ventaja al momento de involucrar a las comunidades del territorio. Esto no siempre ocurre, y son escasas las estrategias, mecanismos y medios para la territorialización de las normativas nacionales vinculadas a la participación del público en estos procesos.

Jasanoff (1996) destaca la importancia de armonizar el establecimiento de marcos regulatorios¹⁶ que guíen la participación pública en la toma de decisiones, con el cultivo de comunidades de conocimiento a niveles locales¹⁷. Es decir, tomar en cuenta las estructuras de significado compartidas y las prácticas locales aceptadas, para crear marcos para la participación ciudadana en los distintos contextos. De esta forma se logra mejorar la confianza, la aceptación.

El Acuerdo de Escazú reconoce la obligación de las instituciones públicas de identificar actores locales relevantes, así como también acompañar y asistir a grupos en situación de vulnerabilidad para promover su participación. Retomando las reflexiones del estudio de Ribot (2008), respecto de la necesidad de descentralizarla toma de decisiones y fortalecer la democracia ambiental a niveles locales, puede decirse que el Acuerdo no compromete mayores acciones al respecto¹⁸.

¹⁶ Los tratados internacionales son un modelo de éxito institucional, ya que mantienen la incertidumbre y la desconfianza bajo control (Jasanoff, 1996).

¹⁷ En el contexto de los asuntos ambientales suelen surgir comunidades de conocimiento y confianza, como por ejemplo en los esfuerzos por proteger recursos naturales, como ríos, lagos y mares, que reúnen tanto a expertos como a personas individuales en la lucha. La ciencia se combina poderosamente en estos contextos con el conocimiento informal y local, y con las prácticas comunitarias de aquellos quienes dependen de esos recursos naturales en su vida diaria (Jasanoff, 1996).

¹⁸ El Acuerdo prevé la conformación de una Conferencia de las Partes para monitorear la implementación del mismo, que podría abordar este tema entre otros.

Condiciones de acceso desiguales

De poco sirve otorgar un derecho a la población, si no están dadas las condiciones de acceso para ejercerlo. América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo, y el ejercicio de la democracia ambiental no escapa a esta realidad. Es por ello que el Acuerdo regional atiende a la situación particular de grupos vulnerables, y destaca la obligación de las autoridades de asistir a dichos grupos en el ejercicio de sus derechos de acceso. Dadas las condiciones de la región, es un verdadero desafío para los gobiernos el garantizar condiciones de acceso para el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

La región presenta una gran variedad de grupos en situación de vulnerabilidad, tales como comunidades indígenas, afro-descendientes, y otros con desventajas socio-económicas; y en al respecto existen marcos regulatorios nacionales que regulan la consulta previa en materia de asuntos medioambientales. Aun así, se requieren mayores esfuerzos en el trabajo con estas comunidades, para concientizar sobre sus derechos y generar una masa crítica que ejerza la participación informada. Existen notables asimetrías de poder en las instancias de consulta previa, por ejemplo en los casos de proyectos de industrias extractivas (CEPAL, 2018).

Conclusiones

En este documento nos propusimos identificar algunos de los desafíos que pueden obstaculizar el régimen regional de derechos de acceso en asuntos ambientales que institucionaliza el Acuerdo de Escazú. Los desafíos que identificamos son desafíos vinculados a la implementación del Acuerdo, y en consecuencia a la materialización de la democracia ambiental en la región. Nos referimos a: la desconfianza y las situaciones de conflicto generadas a partir falencias en la entrega de información ambiental a la ciudadanía; a la participación pública selectiva en los asuntos ambientales; a la centralización del proceso de toma de decisiones con impacto ambiental y a las desigualdades en las condiciones de acceso a los derechos de acceso.

Como hemos mencionado, el Acuerdo regional establece obligaciones para los gobiernos en casi todas estas problemáticas, sin embargo, entendemos que el este por sí solo, sin políticas, estrategias, planes y programas adecuados que acompañen su implementación, no podrá garantizar la democracia ambiental en la región.

El Acuerdo contempla al menos tres elementos que pueden favorecer la correcta implementación de sus disposiciones, generando capacidades en las instituciones públicas para que adopten las estrategias necesarias. Nos referimos al punto sobre fortalecimiento de capacidades institucionales, a la conformación de un fondo de contribuciones voluntario –para financiar acciones de implementación- y al establecimiento de la Conferencia de las Partes. Esta última instancia podría emular algunas acciones ya desarrolladas por su homóloga Conferencia de las Partes del Acuerdo de Aarhus, como por ejemplo la creación de indicadores de implementación para evaluar la práctica del Acuerdo en los países, y poder, en consecuencia, contar con evaluaciones para re-direccionar las políticas públicas en caso de que sea necesario.

Bibliografía

- 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, *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*, Escazú, 2018.
- Brañes, R. (2000), “*El acceso a la justicia ambiental en América Latina*”, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), México. En línea: http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Acceso_Justicia_Ambiental_Raul_Branes.pdf/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), “*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).
- (2013a) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente (ex Experto Independiente sobre los derechos humanos y el medio ambiente)”, Ginebra. En línea: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.
- _____ (2013b), “Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL, Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 74 (LC/L.3679), agosto.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, 1992.
- Jasanoff, S. (1996), “The dilemma of environmental democracy”, *en Issues in Science and Technology*, No13(1), 63-70.
- Ribot, C. J. (2008), “Building Local Democracy through Natural Resource Interventions: An Environmentalist’s Responsibility”. *Policy Brief*, ed. World Resources Institute, Estados Unidos.