
María del Pilar García Pachón / Editora

INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL

Herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible
y la democracia ambiental”



MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
(EDITORA)

INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA AMBIENTAL

HERRAMIENTAS PARA ALCANZAR EL DESARROLLO
SOSTENIBLE Y LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Información, participación y justicia ambiental herramientas para alcanzar el desarrollo sostenible y la democracia ambiental / Luis Felipe Guzmán Jiménez [y otros] ; María del Pilar García Pachón (editora). -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2020.

729 páginas : gráficos ; 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 9789587904666

1. Acuerdo de Escazú – Colombia 2. Protección del medio ambiente – Colombia 3. Desarrollo sostenible – Colombia 4. Acceso a la información – Aspectos ambientales – Colombia 5. Acceso a la información – Aspectos ambientales – Colombia 6. Derecho internacional ambiental – Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

333.7 SCDDD 21

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca EAP.

Octubre de 2020

ISBN 978-958-790-466-6

© 2020, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (EDITORIA)

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57-1) 342 02 88

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2020

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: Karina Betancur Olmos

Impresión y encuadernación: DGP Editores S.A.S.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

LUIS FELIPE GUZMÁN-JIMÉNEZ*

MAURICIO MADRIGAL-PÉREZ**

*El Acuerdo de Escazú como herramienta para la promoción
de la democracia y la protección ambiental en Colombia*

Introducción. Metodología. I. Hacia la construcción de una democracia ambiental latinoamericana: el camino jurídico del Acuerdo de Escazú. A. Preparación. B. Negociación. C. Estado actual. II. Análisis jurídico del Acuerdo de Escazú: aportes para una mirada sistémica de la democracia ambiental. A. Alcance. B. Normas sustantivas. C. Normas procedimentales. D. Mecanismos de resolución de controversias. III. Un diálogo multinivel entre el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú: instrumentos de la democracia ambiental. IV. El proceso de ratificación e incorporación del Acuerdo de Escazú al ordenamiento jurídico colombiano. Principales retos para el derecho ambiental colombiano. A. Valor jurídico del Acuerdo de Escazú para Colombia. B. Firma y ratificación del Acuerdo de Escazú: avances y retrocesos. Conclusiones. Bibliografía

RESUMEN

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 (Acuerdo de Escazú) refleja una nueva etapa del Derecho ambiental en la región y propicia reflexiones en torno al papel de algunos países, en particular de aquellos que tienen altos índices de conflictividad socio-ecológica, como Colombia. En ese sentido, el presente artículo tiene por objetivo central analizar dogmática, comparativa y cualitativamente el mencionado instrumento por medio del examen jurídico de su contenido, la comparación con el Convenio de Aarhus y la valoración de una serie de entrevistas y consultas realizadas a algunos agentes que hicieron parte de la negociación del Acuerdo.

Palabras clave: Acuerdo de Escazú, democracia ambiental, derechos de acceso, información, participación ciudadana, acceso a la justicia.

* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Actualmente es docente investigador del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia. Columnista invitado y consultor independiente. Contacto: luis.guzman@uexternado.edu.co.

** Abogado, magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Es director de la Clínica Jurídica de Medio Ambiente y Salud Pública de la Universidad de los Andes. Contacto: m.madrigal@uniandes.edu.co.

ABSTRACT

The Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Access to Justice for Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean reflects a new stage of environmental law in the region and encourages reflections on the role of some countries, particularly those that have high rates of socio-ecological conflict, such as Colombia. In this sense, the objective of this article is to analyze the aforementioned instrument dogmatically, comparatively and qualitatively through the legal examination of its content, the comparison with the Aarhus Convention and the assessment of a series of interviews and consultations with some agents that were part of the negotiation of the Agreement.

Keywords: Escazú Agreement, environmental democracy, access rights, information, citizen participation, access to justice.

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 (en adelante, Acuerdo de Escazú o el Acuerdo)¹ es un instrumento esencial para la democracia ambiental. El Acuerdo integra una serie de estándares jurídicos mínimos de accesibilidad que buscan la “construcción del debido proceso ambiental” tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.

La región latinoamericana y del Caribe se encuentra estrechamente vinculada con la evolución del derecho ambiental desde lo político en la medida en que ha sido sede de diversas cumbres ambientales y sobre desarrollo sostenible y desde lo socio-ecológico, pues presenta una serie de contrastes que le brindan particularidades únicas: altos índices de conflictividad ambiental y una gran diversidad biológica y cultural.

La forma en que se llevó a cabo el proceso de preparación y negociación del Acuerdo y los resultados obtenidos contienen una serie de particularidades propias del contexto antes señalado y proporcionan insumos para el desarrollo de investigaciones jurídicas en asuntos ambientales.

Considerando lo antes mencionado, el objetivo del presente artículo es contribuir con el análisis dogmático del Acuerdo de Escazú como un instrumento esencial para el fortalecimiento de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe.

METODOLOGÍA

La investigación descrita en el presente artículo es dogmática y se desarrolla en tres momentos: en el primero de ellos se utiliza el análisis documental para abordar el origen, negociación, aprobación y estado actual del Acuerdo de Escazú; en el segundo se aplica la metodología de Wouters (2013) para examinar el contenido y el alcance del instrumento objeto de estudio y el análisis documental comparativo para evaluar las semejanzas y diferencias entre el Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus; y en el tercer momento se analizan, por un lado, las tres entrevistas semiestructuradas y de pregunta abierta realizadas a algunos representantes colombianos de la academia, el Gobierno y la sociedad civil y, por otro, el derecho de petición enviado a la Cancillería de Colombia.

1 Escazú en honor a la ciudad y distrito costarricense que alojó su última reunión de negociación.

Estos análisis tienen por objetivo reflexionar sobre los retos del proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú en Colombia.

I. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA AMBIENTAL LATINOAMERICANA: EL CAMINO JURÍDICO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

La Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro celebrada en junio 1992 es uno de los principales acontecimientos de política ambiental internacional. Más allá de la importancia de los instrumentos aprobados, la Cumbre reflejó la incidencia de los movimientos ambientales, como grupos diversos que incluyen jóvenes, organizaciones sin ánimo de lucro, grupos étnicos, mujeres, entre otros. Sin lugar a dudas, el papel de estos movimientos propició la formulación y aprobación del principio 10 de la Declaración de Río.

Uno de los llamados más importantes de la Declaración de Río de 1992 estuvo relacionado con la necesidad de promulgación, por parte de los Estados, de leyes eficaces sobre el medio ambiente (principio 11) y el deber de implementar la evaluación del impacto ambiental como instrumento esencial del principio de prevención de daños ambientales (principio 17). Estos dos aspectos, sumados al enfoque de gestión ambiental integral e integrada, propiciaron diversas reformas en América Latina y el Caribe, destacándose el reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano por la mayoría de países de la región y la creación en Colombia del Sistema Nacional Ambiental por medio de la Ley 99 de 1993.

Teniendo como punto de partida la mencionada Cumbre de 1992, en este primer apartado se abordan los hechos e instrumentos claves en torno a la preparación, negociación y aprobación del Acuerdo de Escazú, con especial énfasis en este último aspecto, resaltando el estado actual de ratificación del Acuerdo y los desafíos para su ratificación.

A. PREPARACIÓN

Existen diversos instrumentos que fundamentaron e impulsaron la creación del Acuerdo de Escazú. Por ello, se dividirán en dos bloques. El primero integra aquellos instrumentos generales que sirvieron de fundamento al Acuerdo: la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible-2001, las Directrices de Bali-2010 y 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-2012, en adelante DAPIO. El segundo bloque hace referencia a los instrumentos que

impulsaron y prepararon el procedimiento de formulación del Acuerdo de Escazú: Hoja de Ruta-2012, el Plan de Acción-2013, la Visión de Lima-2012, los Contenidos de San José-2014 y la Decisión de Santiago-2014.

Como parte del primer bloque, la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible-2001 formula una serie de recomendaciones de política, entre las que se destacan: crear o fortalecer mecanismos de comunicación para promover el intercambio de información entre los grupos de la sociedad civil y los diversos niveles de gobierno; y crear y poner en práctica marcos legales y de regulación que aseguren la participación de la sociedad civil en las decisiones vinculadas al desarrollo sostenible (Organización de los Estados Americanos, 2001, pp. 8-9).

Por su parte, las Directrices de Bali-2010 son 26 orientaciones para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, particularmente enfocadas a los países en desarrollo y en el marco del cumplimiento efectivo de los compromisos derivados del principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (UNEP, 2010). Y, por último, en la DAPIO se establecieron dos compromisos centrales:

1. Iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres, buenas prácticas hasta un Convenio Regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada; y 2. Elaborar e implementar un Plan de Acción 2012-2014, con el apoyo de CEPAL como secretaría técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento (CEPAL, 2012a, p. 2).

El segundo bloque de instrumentos, es decir, aquellos que impulsaron la formulación del Acuerdo de Escazú, está integrado, primero, por la Hoja de Ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe, que tiene como objetivos centrales: lograr una visión común en torno a la importancia, naturaleza, valores y principios en torno a los derechos de acceso del principio 10 y promover la cooperación y el intercambio de conocimientos sobre los derechos de acceso (CEPAL, 2012b, p. 2). Para el cumplimiento de los objetivos propuestos en la Hoja de Ruta se establece una serie de actividades, entre las que se destacan: la proyección de encuentros de los puntos focales y la creación de subgrupos de trabajo; la realización de un informe sobre el estado de los derechos de acceso en la región; y la realización de un proceso de consulta a los países signatarios, con el objetivo de definir la naturaleza y el alcance del instrumento regional (CEPAL, 2012b, p. 3).

El segundo instrumento es el Plan de Acción para la implementación 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 y su Hoja de Ruta-2013. Las tareas definidas en el Plan de Acción son: (1) promover la declaración sobre la aplicación del principio 10; (2) potenciar y resaltar los avances en la región en materia de derechos de acceso a la información, participación y justicia; (3) acciones para promover la participación activa del público en el ámbito nacional; y (4) creación de grupos de trabajo para avanzar hacia la consecución de un instrumento regional, dos grupos: (a) sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación y (b) sobre derechos de acceso e instrumento regional (CEPAL, 2013a, pp. 6-9).

El tercer instrumento es la Visión de Lima-2013 para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental. Además de reiterar la importancia y beneficios de estos derechos para la región latinoamericana y del Caribe, establece siete principios que inspiran y orientan el instrumento regional, entre los que se destacan: el principio de inclusión, vinculado con el deber de involucrar a los diversos actores y sectores en igualdad de oportunidades, en especial a las mujeres y las personas o grupos en situación de vulnerabilidad; el principio de progresividad y no regresión, orientado hacia el avance progresivo de la aplicación del principio 10 y con ello, evitar cualquier retroceso en la materia; y el principio de colaboración, relacionado con promover el diálogo y el intercambio de experiencias para facilitar el logro de objetivos comunes (CEPAL, 2013b, p. 3).

Por último, están la Decisión de Santiago-2014 y los Contenidos de San José para el Instrumento Regional, instrumentos que hacen parte del Informe de la Cuarta Reunión de los Puntos Focales realizada en Santiago los días 4 y 5 de noviembre de 2014 (CEPAL, 2014). Los Contenidos de San José tienen por objetivo contribuir con la cabal aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales en el marco de los principios y valores establecidos en la Visión de Lima-2013. Específicamente los Contenidos de San José brindan un marco temático sobre los lineamientos que deben considerar los países para cada uno de los derechos y en los anexos de referencia brinda una serie de ejemplos para ilustrar cómo se deben abordar los principales contenidos temáticos descritos (CEPAL, 2014, pp. 22-38).

Por su parte, la Decisión de Santiago se aprobó para dar inicio al proceso de negociación del instrumento regional sobre acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales y en ese contexto se dio una serie de instrucciones: la creación de un comité de negociación considerando las modalidades de participación establecidas en el Plan de Acción (2013); constituir

la mesa directiva que coordinará las negociaciones que lleve a cabo el Comité; y solicitar la elaboración del documento preliminar del instrumento regional (CEPAL, 2014, pp. 20-21).

B. NEGOCIACIÓN

Una importante referencia académica en torno al análisis de la negociación del Acuerdo de Escazú es la investigación desarrollada por Castro y Calderón (2017). En este estudio se explican los desafíos de la negociación del instrumento regional, contrastando los informes de las reuniones de negociación (de la primera hasta la séptima reunión) y las intervenciones de los actores con los documentos de preparación y los diferentes instrumentos de derechos humanos vinculados con la protección ambiental (Castro y Calderón, 2017, p. 162).

En términos generales y a manera de síntesis de la negociación puede dividirse en dos dimensiones: (1) institucional: integrado por las principales instancias de coordinación de la negociación: el comité de negociación, la mesa directiva y los grupos de trabajo; y (2) procedimental: compuesto por los mecanismos establecidos para llevar a cabo las reuniones y que, siguiendo a Castro y Calderón, abarca dos espacios de participación, uno de orden internacional que cuenta con tres niveles de participación: presencial (física o virtual, sin derecho a voto), informativo (acceso a la información y presentación de propuestas) y participativo (pedir la palabra en la negociación), y el otro de orden interno (Castro y Calderón, 2017, p. 169).

Sobre la preparación y hasta la séptima reunión de negociación, Castro y Calderón (2017) desarrollan el análisis a partir de tres desafíos centrales en la negociación: aprobar estándares de protección robustos y ambiciosos; evitar la remisión del articulado a las legislaciones internas; y alcanzar un acuerdo vinculante (Castro y Calderón, 2017, p. 170). Uno de los aspectos más criticados en esta investigación es que pese a establecer en los documentos preparatorios el deber de acordar al principio de la negociación la naturaleza jurídica del Acuerdo, esto no se haya cumplido (Castro y Calderón, 2017, p. 179). Por ello, entre las conclusiones del estudio se destaca la persistencia del principal reto en torno a la negociación: trascender la visión limitada y el carácter no vinculante de los acuerdos en materia medioambiental (Castro y Calderón, 2017, p. 180).

Considerando lo antes mencionado, es preciso enfocarse en las reuniones octava y novena a partir de tres criterios: los temas abordados, los acuerdos y los avances. La octava reunión del comité de negociación del Acuerdo de Escazú se llevó a cabo del 27 de noviembre al 1.º de diciembre de 2017 en Santiago de Chile. Dentro de los temas abordados se encuentran: (1) Las acciones realizadas

por los países signatarios de la DAPIO, en este rubro el delegado de Colombia destacó las reuniones de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental y manifestó el compromiso de su país con el proceso, además se mostró favorable a lograr un instrumento comprensivo y viable (CEPAL, 2017, p. 8); (2) En torno a la negociación las delegaciones y los demás participantes, el trabajo se enfocó en los artículos relacionados con el objetivo, el acceso a la justicia, los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, el fortalecimiento de capacidades, la cooperación y el centro de intercambio de información (CEPAL, 2017a, p. 4).

Entre los acuerdos y avances destacados en la octava reunión se encuentran: la aprobación de los estándares sobre el acceso a la justicia ambiental, en los cuales los delegados decidieron eliminar la responsabilidad objetiva del numeral relativo a los medios de prueba, por considerar que no era la sección pertinente para establecer ese tema (CEPAL, 2017, p. 11); y el desarrollo de los estándares para los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, en total tres que tienen como referencia principal la nota preparada por Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay y el Perú sobre este tema y en la cual se delimitan aspectos como las particularidades de este tipo de defensores, el vínculo entre los derechos humanos y el ambiente y los desafíos de los defensores ambientales (CEPAL, 2017b).

La novena y última reunión del comité de negociación se llevó a cabo del 28 de febrero al 4 de marzo de 2018, en San José de Costa Rica. Dentro de los temas abordados se encuentran: el preámbulo, los principios y en su generalidad el marco institucional y procedimental del Acuerdo. En ese sentido, los acuerdos y avances destacados fueron: la inclusión en el artículo 2 de la definición de “personas o grupos en situación de vulnerabilidad”; la aprobación de los medios de solución de controversias como un aspecto obligatorio del Acuerdo y la aprobación del preámbulo teniendo como referencia la propuesta elaborada el 15 de febrero de 2018 por parte de Argentina, Chile, Costa Rica, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago (CEPAL, 2018, pp. 9-10).

Considerando el recuento genérico antes presentado, a continuación se aborda el estado del Acuerdo de Escazú.

C. ESTADO ACTUAL

El Acuerdo de Escazú fue abierto a firma de los 33 países de América Latina y el Caribe del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y entrará en vigor a los 90 días siguientes contados a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (CEPAL, 2018).

En la actualidad, 22 países han firmado el Acuerdo de Escazú y el pasado 18 de abril de 2019 Guyana se convirtió en el primer país en ratificar el Acuerdo, en total ocho países han ratificado el Acuerdo: la mencionada Guyana, Bolivia, Ecuador, Uruguay, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y Las Granadinas, Panamá y Nicaragua. Y los países que firmaron y se encuentran en proceso de ratificación son: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Granada, Guatemala, Haití, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Santa Lucía (CEPAL, 2019).

Con este panorama es casi un hecho que el Acuerdo entrará en vigor pronto; pese a ello, existe una serie de aspectos relevantes que considerar: Chile, uno de los países que más colaboraron e impulsaron las negociaciones no ha firmado el Acuerdo; Colombia mantuvo su papel pasivo hasta noviembre del año 2019 cuando en el marco del paro nacional varios movimientos ambientalistas exigieron la firma del Acuerdo; y México, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Perú y Uruguay, han avanzado después de la firma del Acuerdo y se presume que pronto ratificarán el Acuerdo.

Considerando lo antes mencionado, a continuación se brinda el análisis del Acuerdo de Escazú, procurando desarrollar una mirada integral e interdependientes de los estándares consagrados en este instrumento internacional.

II. ANÁLISIS JURÍDICO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ: APORTES PARA UNA MIRADA SISTÉMICA DE LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

En este apartado se analizan, siguiendo la metodología planteada por Wouters (2013), los aspectos jurídicos más relevantes del Acuerdo de Escazú.

A. ALCANCE

El objetivo del Acuerdo de Escazú se encuentra descrito en el artículo 1 y tiene dos grandes dimensiones: la primera es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe; y la segunda, la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, en el marco del derecho a un ambiente sano y el desarrollo sostenible.

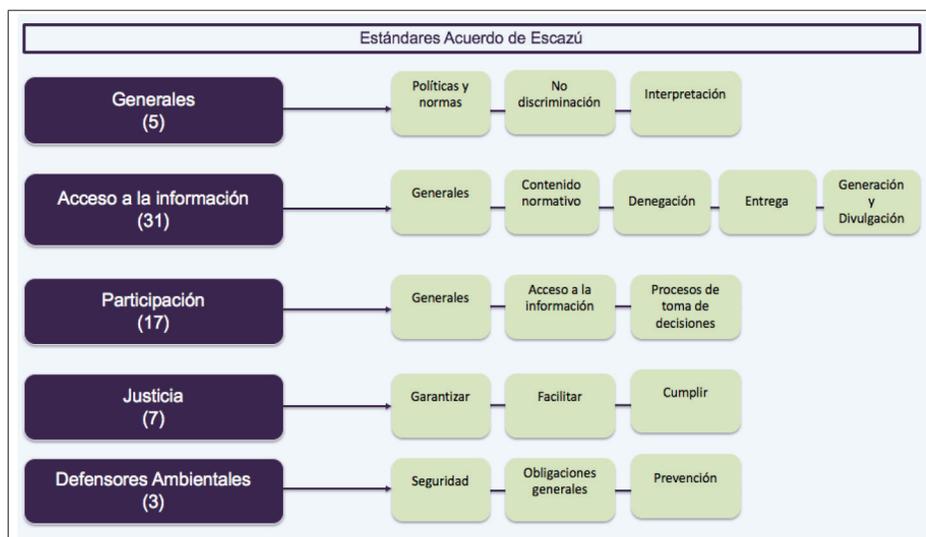
Para lograr el objetivo propuesto, el Acuerdo desarrolla 27 artículos integrados en los siguientes bloques temáticos: principios (art. 3); acceso a la información ambiental (arts. 5 y 6); participación pública en los procesos de toma de decisiones (art. 7); acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8);

defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (art. 9); implementación, capacidades y cooperación (arts. 10, 11, 12, 13 y 14) órganos, mecanismos institucionales (arts. 15, 17 y 18); y normas o mecanismos procedimentales (arts. 16, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 26).

B. NORMAS SUSTANTIVAS

El Acuerdo de Escazú desarrolla el contenido de los derechos de acceso en asuntos ambientales por medio de una batería de estándares, en total 63. A continuación se presenta un gráfico que integra los principales temas y después de ello se describirán los aspectos más destacados de los mencionados estándares.

GRÁFICO I
BATERÍA DE ESTÁNDARES DEL ACUERDO DE ESCAZÚ



Fuente: CEPAL (2018). Elaboración propia.

Los estándares generales se encuentran en el artículo 4 del Acuerdo y en términos generales se enfocan en el desarrollo de políticas y normas en torno a la implementación del Acuerdo; la protección de los grupos en situación de vulnerabilidad y de los defensores ambientales; la interpretación más favorable para el pleno goce y respeto de los derechos de acceso; y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la implementación del Acuerdo (CEPAL, 2018, p. 16).

Cabe destacar que el tema que integra la mayor cantidad de estándares es el acceso a la información, en total son 31 estándares. Las disposiciones generales se orientan desde el principio de máxima publicidad de la información que se encuentre en poder, control o custodia de las autoridades nacionales y la garantía especial para las personas o grupos en situación de vulnerabilidad (CEPAL, 2018, pp. 17-18). Uno de los aspectos más destacados es la definición del contenido normativo del derecho de acceso a la información, integrado por tres dimensiones:

1. Solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita; 2. Ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y 3. Ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho (CEPAL, 2018, p. 17).

Continuando con el acceso a la información, sobre la denegación del acceso el Acuerdo establece dos escenarios: (1) Estados con régimen de excepciones en su legislación: la autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación de forma motivada e informar al solicitante su derecho de impugnar y recurrir la decisión; y (2) Estados sin régimen de excepciones en su legislación: el Acuerdo establece cuatro excepciones relacionadas con la vida de las personas, la seguridad pública y nacional, la protección del ambiente y un riesgo para la aplicación de leyes, en particular las penales (CEPAL, 2018, p. 18).

En torno a las condiciones aplicables para la entrega de información ambiental se destacan: que la información se encuentre en un formato disponible y preferiblemente el requerido por el solicitante; la respuesta debe darse dentro de un plazo no superior a 30 días hábiles contados desde la recepción de la solicitud; en caso de incumplir el plazo anterior se deberá comunicar la razón de manera justificada; cuando la autoridad pública no sea competente o la información no exista se deberá comunicar de manera rápida al solicitante; y la información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío (CEPAL, 2018, pp. 19-20). Otros estándares relevantes sobre el acceso a la información ambiental son:

– La creación de órganos autónomos para promover la transparencia en el acceso a la información ambiental y vigilar, evaluar y garantizar el cumplimiento del Acuerdo (CEPAL, 2018, p. 20).

– La difusión sistémica, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible de la información ambiental (CEPAL, 2018, p. 21).

- La creación de sistemas de información ambiental que incluyan, entre otros: normatividad y políticas, informes sobre el estado del ambiente, listado de entidades públicas ambientales, listados de zonas contaminadas, información sobre el cambio climático, los procesos de evaluación ambiental y las sanciones administrativas (CEPAL, 2018, p. 22).
- El establecimiento progresivo de un registro de emisiones y transferencia de contaminantes y de residuos (CEPAL, 2018, p. 22).
- La publicación y difusión en intervalos no mayores a cinco años de informes nacionales sobre el estado del ambiente (CEPAL, 2018, p. 23).
- La adopción de medidas orientadas a promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular cuando sus operaciones generen riesgos para la salud humana y el ambiente (CEPAL, 2018, p. 24).

Por su parte, los estándares sobre la participación pública en asuntos ambientales son en total 17 y se dividen en a. *Generales*, relacionados con asegurar la participación abierta e inclusiva, la garantía de mecanismos de participación tanto en los procesos de toma de decisiones como en los procesos de autorizaciones ambientales y la promoción de la participación en asuntos de interés públicos como el ordenamiento del territorio (CEPAL, 2018, p. 24); b. *Relacionados con el acceso a la información*, entre los que se destacan proporcionar al público la información necesaria para hacer efectivo su derecho, el establecimiento de plazos razonables que permitan informar al público y la utilización de medios apropiados para informar al público (CEPAL, 2018, p. 25); y c. *Vinculados con los procesos de toma de decisiones*, en total 10 estándares que en síntesis contemplan:

- La oportunidad de presentar observaciones a través de medios apropiados y disponibles antes de la adopción de la decisión, como elemento fundamental del derecho a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales.
- La difusión por medio de medios apropiados de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambientales y de los procesos de toma de decisiones que involucren participación pública.
- Adecuación de la participación pública a las condiciones sociales, económicas, culturales, geográficas y de género.
- Valoración de los conocimientos locales y tradicionales, del diálogo y la interacción de visiones y saberes.
- Identificación y apoyo de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad (CEPAL, 2018, pp. 25-28).

Sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales el Acuerdo desarrolla siete estándares que pueden ser clasificados, por las obligaciones que establecen, de la siguiente forma:

1. *Garantizar* órganos judiciales y administrativos especializados en materia ambiental; legitimación activa amplia en defensa del ambiente; medidas cautelares y provisionales; facilidades para la producción de pruebas del daño ambiental; mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportuno de las decisiones judiciales; y mecanismos de reparación (CEPAL, 2018, p. 28).
2. *Facilitar* medidas para reducir o eliminar las barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia; mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas; y mecanismos alternativos de solución de controversias (CEPAL, 2018, pp. 29-30).
3. *Cumplir* atender las necesidades de acceso a la justicia de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad; y asegurar que las decisiones judiciales y administrativas sean por escrito (CEPAL, 2018, pp. 29-30).

Por último, el Acuerdo establece tres estándares relacionados con los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. El *primer estándar* se orienta a garantizar un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos y organizaciones que promueven y defienden este tipo de derechos pueden actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad; el *segundo estándar* establece el deber de desarrollar medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores y las defensoras; y el *tercer estándar* se relaciona con la adopción de medidas apropiadas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar los ataques y amenazas en contra de los defensores y las defensoras (CEPAL, 2018, p. 30).

C. NORMAS PROCEDIMENTALES

El Acuerdo cuenta con cuatro instancias para su implementación y promoción: la Conferencia de las Partes; la Secretaría; el Comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento; el Centro de Intercambio de Información; y el Fondo de contribuciones voluntarias.

La Conferencia de las Partes se encuentra descrita en el artículo 15 y cuenta con nueve funciones principales, entre las que se destacan: establecer por consenso los órganos subsidiarios; formular recomendaciones a las partes relativas a

la implementación del Acuerdo, elaborar y aprobar los protocolos del Acuerdo; y examinar y aprobar las propuestas de enmienda al Acuerdo (CEPAL, 2018, p. 34). Otra instancia fundamental es la Secretaría del Acuerdo, la ejerce el secretario ejecutivo de la CEPAL y entre sus funciones se encuentran: convocar y organizar las reuniones de las conferencias de las partes y prestar asistencia a las partes para el fortalecimiento de capacidades (CEPAL, 2018, p. 35).

Por su parte, el Comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento es un órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes para promover la aplicación y apoyar a las partes en la implementación del Acuerdo. El Comité es de naturaleza consultiva, no contenciosa, no judicial ni punitiva, es competente para examinar el cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo y formular recomendaciones de conformidad con los procedimientos establecidos por la Conferencia de las Partes (CEPAL, 2018, p. 35).

Por último, el Acuerdo establece dos instancias relacionadas con cooperación y fortalecimiento de capacidades: el Centro de intercambio de información, un espacio virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso en asuntos ambiental, operado por la CEPAL (CEPAL, 2018, p. 32) y materializado en la plataforma [<https://observatoriop10.cepal.org/es>]; y el Fondo de contribuciones voluntarias, un mecanismo para apoyar el financiamiento de la implementación del presente Acuerdo que permite aportes de las partes y de fuentes externas (CEPAL, 2018, p. 33).

D. MECANISMOS DE RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

En el artículo 19 el Acuerdo establece la preferencia de los medios alternativos de solución de controversias y por defecto de estos, dos medios de solución: el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia y el Arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes establezca (CEPAL, 2018, p. 36).

Una vez analizado el contenido y alcance del Acuerdo, en el siguiente apartado se desarrolla el análisis comparativo entre el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú.

III. UN DIÁLOGO MULTINIVEL ENTRE EL CONVENIO DE AARHUS Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ: INSTRUMENTOS DE LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

Ahora bien, en el presente acápite pretendemos hacer un análisis conjunto de los dos instrumentos internacionales, el ya expuesto ampliamente Acuerdo de

Escazú y detallado *ut supra* y el Convenio de Aarhus. Dicho ejercicio nos va a permitir generar un diálogo multinivel entre los dos instrumentos internacionales, para hablar de una auténtica democracia ambiental en la aldea global y ver los principales retos y problemáticas conjuntos de los dos instrumentos frente a los conflictos ambientales. El diálogo de fuentes permite evaluar la eficacia de cada uno de los instrumentos en cada uno de sus escenarios y condiciones propias así como las experiencias exitosas en su aplicación.

El Convenio de Aarhus es sin duda el instrumento internacional más importante a la fecha en materia de derechos de acceso en la esfera internacional. Que, por cierto, el pasado 25 de junio de 2018, ha cumplido 20 años de la aprobación del Convenio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa sobre “El acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales”². Y, por lo tanto, representa el principal antecedente internacional de la llamada *democracia ambiental*. Dicho convenio, de forma similar a como lo hace el Acuerdo de Escazú, se encarga de regular los “mínimos” de los llamados derechos de acceso, en sus 22 artículos pretendió garantizar 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 de medio ambiente³.

La relevancia del Convenio ha sido notoria; tanto es así que ha sido catalogado por Pigrau Solé y Borràs Pentinat (2008) como el instrumento jurídico internacional más importante jamás adoptado para reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos en materia de medio ambiente. Casado Casado (2018) sostiene que los tres derechos han tenido un desarrollo disímil, el primero ha tenido un gran éxito, el segundo y el tercero muestran un progreso bastante limitado⁴.

2 Adoptado en la Conferencia Ministerial Medio Ambiente para Europa, celebrada en Aarhus (Dinamarca) el 25 de junio de 1998. Dicho convenio fue ratificado por la Unión Europea mediante la Decisión del Consejo del 17 de febrero de 2005, y también por España, mediante instrumento de ratificación del 15 de diciembre de 2004.

3 El Convenio de Aarhus ha tenido un desarrollo normativo en el Derecho de la Unión Europea, encontrando regulaciones específicas de cada uno de los derechos como son: directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2003/4/CE, del 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental; y 2003/35/CE, del 26 de mayo de 2003, que establece medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo).

4 Sumado a ello, Casado Casado (2018) sostiene que “[...] todavía no existe una verdadera cultura participativa y de transparencia y tampoco se garantiza suficientemente el acceso a la justicia en cuestiones ambientales y, por ende, la defensa ante los tribunales de los intereses ambientales. España, y también

Ahora bien, es necesario discernir en torno al impacto que tuvo el Acuerdo de Aarhus en la negociación y aprobación del Acuerdo de Escazú⁵. Son muchas las coincidencias normativas que se pueden extraer al hacer el ejercicio de lectura cruzada entre los dos instrumentos, como también las diferencias normativas que atienden a factores económicos, sociales, culturales y políticos de la región. Empecemos por discernir en torno a las semejanzas. Lo primero de ello, que es evidente, fue la designación de una estructura institucional ya creada para la negociación y el funcionamiento de cada uno de los dos instrumentos. Por un lado, el auspicio de la CEPE en el caso de Aarhus y bajo el de la CEPAL, en el Acuerdo de Escazú. Dichas comisiones representaron un buen inicio para los instrumentos internacionales pues fungieron como secretarías técnicas y lograron dotar de eficacia las etapas de negociación y adopción del instrumento⁶.

En segundo lugar, la coincidencia temática en las disposiciones es evidente. Al hacer una lectura exegética de las normas de cada uno de los instrumentos internacionales sale a la vista la incidencia que tuvo el articulado del Convenio de Aarhus en la redacción de las disposiciones del Acuerdo de Escazú. Lógicamente con diferencias sustanciales, pues los representantes de cada uno de los Estados de América Latina siempre descartaron la posibilidad de adherir a Aarhus, debido a las marcadas diferencias y situaciones de la región, las cuales hacían inviable dicha posibilidad, y siempre con el objetivo de dotar de eficacia y singularidad regional los derechos de acceso para garantizar un instrumento internacional que recogiera cada una de ellas. En la tabla 1 podremos encontrar algunas de las mencionadas coincidencias.

otros países de la Unión Europea, tienen todavía muchos deberes pendientes para lograr la aplicación efectiva del Convenio de Aarhus” (p. 9).

- 5 Salazar Ortuño (2018) sostiene que el Acuerdo de Escazú es un texto claramente inspirado en el Convenio de Aarhus, merced a la presencia de expertos y responsables del Convenio europeo, pero con relevantes diferencias y especificidades propias de la región latinoamericana. Para profundizar sobre el particular, *vid.* (ZULUAGA MADRID, 2017).
- 6 Es evidente que las experiencias de la negociación y funcionamiento del Convenio de Aarhus se vieron reflejadas en el proceso del Acuerdo de Escazú. Precisamente identificamos la intervención y acompañamiento de varios funcionarios y actores claves del Convenio de Aarhus que se hicieron presentes en la negociación de Escazú, como fue: Jeremy Wates, primer secretario del Convenio de Aarhus; Fiona Marshall, oficial de asuntos ambientales de la Secretaría del Convenio; Jit Peters, en su momento presidente de la reunión de las partes del Convenio de Aarhus; Jonas Ebbesson, presidente del Comité de Cumplimiento del Convenio.

TABLA I
SEMEJANZAS ENTRE EL CONVENIO DE AARHUS Y EL ACUERDO DE ESCAZÚ

	Asunto	Convenio de Aarhus	Acuerdo de Escazú
Asuntos generales	Derecho a un medio ambiente sano	Art. 1	Arts. 1 y 4.1
	Tutela judicial para las personas que ejercen los derechos	Art. 3.8	Art. 4.6
	Implementación, seguimiento y evaluación	Arts. 10 y 15	Arts. 13, 15 y 18
	Obligación de ordenamientos mínimos	Art. 3.5	Art. 4.7
	Aplicación directa de principios en la toma de decisiones	Art. 3.7	Art. 4.10
	Mecanismos de solución de controversias	Art. 16	Art. 19
Derecho de acceso a la información ambiental	Difusión de información ambiental en casos de emergencia	Art. 5.1 c	Art. 6.5
	Denegación de acceso a la información en materia ambiental	Arts. 4.3 y 4.4	Arts. 5.6 y 5.8
	Plazos para proporcionar información en materia ambiental	Art. 4.2	Art. 5.12
	Obligación de información específica (informes periódicos nacionales sobre el medio ambiente)	Art. 5.4	Art. 6.7
Participación ciudadana en materia ambiental	Estándares para la participación ambiental	Arts. 6.3 y 6.8	Arts. 7.1, 7.4 y 7.5
Acceso a la justicia ambiental	Modalidades de acceso a la justicia	Art. 9	Art. 8.2

Fuente: (Médici Colombo, 2018; Casado Casado, 2018). Elaboración propia.

Ahora bien, luego de las coincidencias, pasemos a identificar las principales diferencias sustanciales entre el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú⁷.

7 Lógicamente para hacer el análisis respectivo se deben tener en cuenta diferentes factores como es la época de la negociación de cada uno de los instrumentos internacionales, y por ende la importancia de la cuestión ambiental. Debe ser un análisis en perspectiva del momento histórico al momento de la adopción del instrumento. No es igual una negociación hoy que hace veinte años.

Los textos definitivos de los instrumentos internacionales en materia de derecho internacional ambiental son producto de unas negociaciones exhaustivas por parte de los representantes de los Estados, pues si el instrumento llega a entrar en vigor va a consagrar unas obligaciones muy importantes, que en ciertos casos ameritan hacer cambios en el Derecho interno de cada país, por eso son tan complejas. El Acuerdo de Escazú consagró una lista de principios ambientales muy importantes que sirven para ser: aplicados directamente; cánones de interpretación; y elementos de inspiración de actuación ambiental. Tales principios son: “igualdad y no discriminación; transparencia y rendición de cuentas; no regresión y progresividad; buena fe; prevención; precaución; equidad intergeneracional; máxima publicidad; soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; igualdad soberana de los Estados; y pro persona” (art. 8). Dicha proclama de principios o máximas orientadoras no se hizo en el Convenio de Aarhus, para la fecha de negociación y adopción existían instrumentos internacionales muy importantes en materia de principios, pero en aras de darle simplicidad al texto del Convenio no consideraron necesario hacer una mención de forma expresa a los “principios”.

El Acuerdo de Escazú reconoce el derecho a un ambiente sano como un verdadero derecho humano (específicamente en los artículos 1 y 4.1), lo cual representa un avance en materia de protección ambiental. Pues el Acuerdo lo reconoce en concordancia con lo dispuesto en la opinión consultiva OC-23/17 de la Corte IDH. Lo cual es un rasgo distintivo importante, pues el Acuerdo de Escazú representa el “deber ser” del diálogo jurídico con el sistema interamericano de derechos humanos y cada uno de sus órganos como son la Corte IDH y la CIDH, respectivamente. También es destacable la referencia a “la multiculturalidad de América Latina” en el Preámbulo, que conlleva una necesaria asistencia específica para pueblos indígenas y grupos étnicos, entre los grupos en situación de vulnerabilidad, el reconocimiento de sus derechos y la promoción de la valoración del conocimiento local y la interacción de diferentes visiones y saberes.

Otra diferencia importante entre los dos instrumentos analizados en materia de derechos de acceso son algunas disposiciones que se concentran en regular aspectos centrales como son la tutela de los defensores ambientales (art. 9) y la prohibición de reservas (art. 23). El primero de ellos hace referencia a un aspecto sustancial de suma importancia y es la obligación de los Estados de brindar protección a las personas que se dedican a realizar defensa de los derechos sociales ambientales en sus territorios, lo cual es una necesidad, en el caso colombiano donde se vienen presentado muertes y amenazas graves en el desarrollo de grandes proyectos extractivos y de alto impacto ambiental y social.

Y el segundo aspecto, de carácter procedimental garantizar una eficacia integral del instrumento internacional, la prohibición busca asegurar una tutela efectiva de todas las disposiciones. Médici Colombo (2018) destaca algunos aspectos negativos del texto final de Escazú. Resaltando dos aspectos que, a nuestro juicio, hubiesen sido muy importantes para regular los derechos de acceso de forma integral. Los cuales son la eliminación de estándares en el acceso a la información pública relativos al régimen de excepciones, y la eliminación del deber de establecer órganos jurisdiccionales especiales.

Consideramos que el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad regional muy importante en materia de democracia ambiental. Aparece en el momento más oportuno para darle una nueva vida a la implementación del principio 10, pues existe un vínculo inescindible entre los derechos de acceso y los ODS planteados junto a la agenda 2030. De Miguel y Torres (2016) plantean también el estrecho vínculo con los derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano y las políticas públicas los vuelven imprescindibles para la consecución de los ODS. Específicamente nos referimos a un objetivo, el 16, que promueve sociedades pacíficas e inclusivas, demanda garantizar la igualdad en el acceso a la justicia, instituciones eficaces, responsables y transparentes y la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas. El diálogo multinivel del Acuerdo de Escazú y el Convenio de Aarhus nos permite afirmar que la sociedad posmoderna exige que las decisiones ambientales sean concertadas con las comunidades y grupos más vulnerables, pues los afecta en sus intereses y derechos. Ambos acuerdos son un poco tímidos, pero la lectura cruzada nos permite sostener lo anterior.

Así mismo, la obligación de entregar información de forma oportuna y entendible para todos los actores, el diseño de asistencia técnica para generar capacidades de los grupos vulnerables y construir ciudadanía informada en materia de los tres derechos de acceso. No puede el Convenio de Aarhus hoy dejar de ser un faro o referente, pues es el instrumento internacional que le dio vida jurídica a los derechos de acceso. Lógicamente en los ámbitos doctrinal y jurisprudencial se han identificado las falencias y los principales problemas en la aplicación del Convenio de Aarhus, y se encuentra un mayor desarrollo de los dos primeros derechos, información y participación, y un menor desarrollo en materia de acceso a la justicia. Para poder hablar de *democracia ambiental* es determinante concebir los tres derechos como interdependientes y son un verdadero sistema escalonado, si no hay información no habrá participación y sin ninguna de estas dos habrá acceso a la justicia en materia ambiental.

Destacamos que la “lectura cruzada” de los dos instrumentos internacionales es la ruta para alcanzar la democracia ambiental, por su estrecha relación

con el principio democrático. Los llamados derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia son elementos esenciales para la resolución de conflictos ambientales en América Latina y el Caribe. Dichos derechos deben ser objeto de regulación interna de cada país. Estos derechos brindan a los ciudadanos la oportunidad legal para cuestionar e indagar en torno al diseño e implementación de proyectos que afectan al ambiente y por ende su calidad de vida. Hoy ya es clara la titularidad de las personas naturales para ejercer dichos derechos; la gran cuestión hoy, que ya es problemática, es cómo amparar dichos derechos en las generaciones futuras. Una muestra de ellos es lo que viene ocurriendo con los llamados “litigios climáticos”, compuestos por un conjunto de decisiones judiciales adoptadas por tribunales nacionales y extranjeros, en los que se ha reconocido la necesidad de presentar información en materia de emisiones de gases efecto invernadero y la participación en las políticas públicas en materia de mitigación y adaptación del cambio climático. Sin duda, los litigios como el caso Urgenda en Holanda o el caso del Amazonas en Colombia (solo por mencionar algunos ejemplos) son apenas una muestra de la necesidad de proporcionar información real, efectiva y confiable sobre el estado ambiental y climático.

IV. EL PROCESO DE RATIFICACIÓN E INCORPORACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ AL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO. PRINCIPALES RETOS PARA EL DERECHO AMBIENTAL COLOMBIANO

El presente acápite se desarrolla con el apoyo de diversos actores⁸ que participaron en la negociación y adopción del Acuerdo de Escazú. Esta colaboración permitió identificar el valor jurídico del Acuerdo de Escazú y reflexionar en profundidad sobre el papel de Colombia en el proceso de negociación de dicho acuerdo. Considerando lo antes mencionado, este apartado se divide en dos secciones: en primer lugar, asuntos globales sobre la importancia del Acuerdo de Escazú, expectativas frente al texto final y la entrada en vigor del Acuerdo; y en segundo lugar, asuntos locales sobre los motivos del Estado colombiano

8 Fueron entrevistadas las siguientes personas: Erika Castro Buitrago, docente-investigadora de la Universidad de Medellín; Natalia Gómez Peña, investigadora de la ONG Ambiente y Sociedad (en el momento de la negociación); y Camilo Quintero Giraldo, líder de gobierno abierto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en el momento de la negociación). A su vez, se enviaron derechos de petición con cuestionarios a la Cancillería y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

para no firmar el Acuerdo, el papel de la Mesa Intersectorial de Democracia Ambiental y la coyuntura que propició la firma del Acuerdo.

A. VALOR JURÍDICO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ PARA COLOMBIA

Los participantes entrevistados coincidieron en la importancia de contar con estándares comunes sobre los derechos de acceso en la región, el reconocimiento de los defensores ambientales y la profundización en el contenido del derecho de acceso a la información ambiental.

Además, hubo una serie de aspectos relevantes que señalaron de manera particular los entrevistados: Erika Castro destaca la importancia de contar con un marco de cooperación y de fortalecimiento de capacidades en materia de los derechos de acceso en la región; Natalia Gómez resalta el marco institucional y la ampliación de la legitimación por activa en torno al acceso a la justicia ambiental; y Camilo Quintero señala que el instrumento establece los principios para acceder a la información pública ambiental, tales como buena fe, transparencia, eficacia, gratuidad, calidad, y creo que estos principios son un beneficio para la región.

Al consultarles a los entrevistados sobre si el Acuerdo cumplió con las expectativas, Erika Castro y Natalia Gómez coincidieron en que no, que se logró lo mínimo; sin embargo, reconocen que el proceso de negociación generó una experiencia y capacidades en los actores. Por su parte, Camilo Quintero manifiesta que, para él, de manera personal, sí cumplió con las expectativas, que si bien había un bloque conservador encabezado por Colombia y México, al final hubo un buen documento que reunió las diferentes posiciones de la región.

Los análisis brindados en este primer bloque temático por los participantes reflejan la importancia y complejidad del proceso de formulación y adopción del Acuerdo, descrito en su generalidad en los apartados anteriores. A su vez, ponen de manifiesto el papel importante de las organizaciones civiles o de la sociedad civil, al igual que ocurrió en la negociación de Aarhus donde negociaron como si fueran otro Estado, y pusieron sus puntos de vista. En Escazú también fueron una parte más en la negociación, lo cual nutrió el texto con la visión social de los conflictos asociados a los derechos de acceso.

B. FIRMA Y RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ: AVANCES Y RETROCESOS

Los participantes entrevistados coinciden en señalar que el hecho de que Colombia no firmara el Acuerdo de Escazú se debía a razones políticas. Natalia Gómez

manifiesta que al parecer el gobierno actual valora la participación ciudadana como una enemiga de los grandes megaproyectos y de los intereses económicos. Camilo Quintero, por su parte, manifiesta que desde su experiencia existe una política interna de la agencia de defensa estatal sobre la no ratificación de instrumentos vinculantes en asuntos ambientales y la consideración del Gobierno sobre existencia de normatividad suficiente vigente sobre el tema.

Sobre el papel de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental, los participantes coinciden en la destacada participación en el proceso de negociación del Acuerdo y en la pasividad y casi inactividad en el proceso de ratificación. A su vez manifiestan que el Gobierno debe fijar claramente su postura frente al Acuerdo, pues no existen razones jurídicas fundamentadas para negarse a la firma. El Gobierno debe retomar el diálogo con los demás actores y generar un ambiente de confianza.

Es importante señalar que hasta mediados del año 2019 no se conocía una postura oficial del gobierno colombiano, ni a través de la Cancillería⁹ ni de la cartera ministerial encargada en la negociación (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible¹⁰) sobre las razones y motivos para no iniciar el proceso de ratificación del instrumento regional. Esto cambió con el paro nacional convocado para el 21 de noviembre y que tuvo como respuesta por parte del Gobierno nacional la creación de la “Gran Conversación Nacional”, en la cual a su vez se instaló el 28 de noviembre la mesa de diálogo con los ambientalistas y que tuvo entre los temas centrales la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú.

Ante la complejidad derivada del paro nacional y el carácter estructural de las demás solicitudes realizadas por los ambientalistas (declaratoria de emergencia climática; prohibición del *fracking* y del glifosato, prohibición de minería en ecosistemas estratégicos, acciones reales frente a la deforestación, entre otras), el Gobierno nacional determinó como prioritaria y “asumible” la firma del Acuerdo de Escazú, dando con ello un giro radical a su postura pasiva y reticente. Se proyecta con este panorama que a mediados de marzo se inicie el

9 Elevamos derecho de petición ante la Cancillería para indagar sobre la postura del Estado colombiano (radicado: S-GCIAC-19-020688, fecha de radicación: 2019-05-17, número de expediente: 2019/100676). La respuesta dicha petición la Cancillería expresó: “[...] Teniendo en cuenta que el periodo de firma del instrumento internacional finaliza el 26 de septiembre de 2020, a la fecha este Ministerio se encuentra adelantando consultas con las entidades del Gobierno Nacional responsables de cada uno de los asuntos cubiertos por el Acuerdo, con el fin de que desde sus competencias constitucionales y legales sean evaluadas las disposiciones, la viabilidad y la conveniencia de adquirir los compromisos plasmados en el mismo”.

10 Se elevó derecho de petición ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, pero no recibimos respuesta.

proceso de ratificación del Acuerdo con la presentación del proyecto de ley, el cual deberá surtir cuatro debates, después ser remitido a la Corte Constitucional para la revisión de constitucionalidad y, por último, de cumplir con éxito este proceso, será ratificado por el Presidente.

Considerando los hallazgos derivados de la presente investigación y los aportes de los participantes, es importante señalar la necesidad que tiene Colombia de contar con un sistema de estándares jurídicos que le permitan tener una visión integral de la democracia ambiental y que les otorguen seguridad jurídica a todos los sectores. Con ello se pueden superar las brechas y los vacíos relacionados con el acceso a la información sobre, por ejemplo: datos de calidad del aire en tiempo real para las ciudades capitales; datos anuales de calidad del agua potable en las ciudades capitales; emisiones diarias de aire y descarga de aguas residuales por industrias de gran escala; informes sobre el estado del medio ambiente en su país, incluidas las medidas de calidad del aire y del agua, los peligros de contaminación y las presiones sobre los recursos naturales (por ejemplo, la deforestación y la biodiversidad); transcripciones de procedimientos administrativos en materia ambiental; información con emergencias y medidas de preparación ante una amenaza ambiental o tóxica.

Se debe destacar a su vez como un importante avance la creación de la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental, que fue creada el 3 de agosto del año pasado a través de la Resolución 1496, como instancia de diálogo en materia ambiental que busca aportar insumos al diseño y seguimiento de los derechos procedimentales: a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 1)¹¹. Ahora bien, una vez finalizado el proceso de negociación y pese a la firma del Acuerdo, la Mesa Intersectorial para la Democracia Ambiental no se ha reactivado, desperdiciando con ello un espacio valioso para la materialización e impulso del Acuerdo de Escazú, tanto a nivel

11 Dicha mesa intersectorial estará compuesta por actores institucionales ambientales (delegados del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Corporaciones Autónomas Regionales e Institutos de Investigación), autoridades territoriales (delegados de gobernaciones y alcaldías) sector privado (delegados de sectores tales como agricultura, hidrocarburos, minas, energía, infraestructura), comunidades indígenas, afrodescendientes, raizales y sociedad civil organizada (delegados de academia y organizaciones no gubernamentales), entre otros (art. 2). La función central de la Mesa Intersectorial será la búsqueda de estrategias, acciones y medidas para garantizar y proteger los llamados derechos de acceso a la justicia ambiental (información, participación ciudadana y acceso a la justicia) y apoyar el proceso de ratificación e implementación del Acuerdo de Escazú, Acuerdo regional vital para la justicia ambiental en América Latina y el Caribe (art. 3). La Mesa Intersectorial contará con una secretaría técnica presidida por el ministro de Ambiente, y será el órgano que convoque a los delegados y establezca todas las cuestiones logísticas para propiciar dichas reuniones con la participación de expertos (art. 4).

central como en las demás regiones de Colombia, en especial aquellas con los índices más altos de conflictividad.

Ante este panorama, es necesario desarrollar procesos de armonización sectorial multinivel del Acuerdo de Escazú. Es decir, promover la incorporación de los estándares jurídicos previstos en el Acuerdo por parte de los diversos sectores, impulsando su apropiación e implementación. A su vez, es fundamental visibilizar la necesidad de contar con mecanismos de seguimiento y evaluación de las disposiciones del Acuerdo, integrando para ello ejemplos como la plataforma sobre el principio 10 y aprovechando los esquemas de fortalecimiento de capacidades previstos en el Acuerdo.

CONCLUSIONES

Primera. El Acuerdo de Escazú es el instrumento ambiental más ambicioso, especializado y detallado en derechos de acceso para América Latina y el Caribe. Pretende generar estándares comunes en materia de información ambiental, participación ciudadana y acceso a la justicia en asuntos medioambientales para cerca de 500 millones de personas que son los habitantes de la región, por lo tanto es indispensable afirmar que este acuerdo va a incidir en la democracia ambiental. La negociación del mismo permitió visibilizar asuntos desconocidos en la esfera global, como ocurre con el ejercicio de la defensa del medio ambiente y los territorios. Es decir, la situación actual de los defensores ambientales en países como Brasil y Colombia, catalogados como los más peligrosos en la región para ejercer dicha labor. Escazú trae elementos para lograr su protección efectiva.

Segunda. El proceso de preparación y negociación del Acuerdo de Escazú refleja la coherencia y congruencia que la naturaleza del instrumento regional exigía y fija la hoja de ruta que deben seguir los instrumentos jurídicos internacionales ambientales. La integración de los estándares básicos sobre los derechos de acceso en el mencionado proceso consolidó un Acuerdo que goza de legitimidad para los gobiernos, la sociedad civil y la academia.

Tercera. Los aspectos más destacados del Acuerdo de Escazú se relacionan con la integración de los “nuevos” principios de derecho ambiental (p. ej., no regresión y progresividad); sin embargo, faltó uno esencial, el principio *in dubio pro natura*; el amplio desarrollo de estándares sobre el acceso a la información ambiental; la integración transversal de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad; y el reconocimiento de los defensores ambientales como el eje para la implementación efectiva de los derechos de acceso.

Cuarta. En materia de información ambiental el Acuerdo de Escazú desarrolló importantes estándares. Fue enfático en la garantía de acceso universal.

Lo cual va a generar modificaciones internas en los países; en el caso de Colombia, debe empezar por garantizarlo, y avanzar en el diseño de organización administrativa que sea eficaz en la entrega de información medioambiental. En materia de participación ciudadana, también se avanzó considerablemente para garantizar este importante derecho. Lo más relevante es que desarrolla el llamado “*feedback* de la participación”, y es el derecho que tienen las comunidades organizadas de conocer la incidencia de su participación en la toma de decisiones.

Quinta. En materia de acceso a la justicia ambiental quedo corto el Acuerdo de Escazú. Es el derecho de acceso con menor desarrollo en el mismo. Pero creemos que da un mensaje muy claro a favor de la creación de jueces especializados en materia ambiental, es decir jurisdicción especializada para estos asuntos, la cual garantice un acceso universal a los tribunales, sin limitar la legitimación y acabando los obstáculos económicos a los que hoy se enfrenta la sociedad civil cuando elevan sus pretensiones de carácter ambiental.

Sexta. El Gobierno nacional debe emprender el proceso de implementación del Acuerdo de Escazú, valorando sus aportes en el fortalecimiento de una cultura de participación en los asuntos públicos, que promueva la resolución pacífica de los conflictos y contribuya a la toma de decisiones de manera concertada, incluyente y abierta. Consideramos que un país con menos conflictos ambientales es un país más desarrollado, que puede recibir más inversiones, mayores ingresos, una mejor calidad de vida y equidad socioeconómica. El riesgo social hoy pone en jaque las regiones y el desarrollo de innumerables proyectos que pueden contribuir a reducir la inequidad social, si no se garantiza información, participación y acceso a la justicia los conflictos ambientales van a aumentarse significativamente y van a generar un bloqueo institucional. Es necesario que los recién creados centros para el diálogo ambiental cumplan su labor y sean un vehículo para ese anhelado diálogo, ausente durante muchos años en el país.

BIBLIOGRAFÍA

- CASADO CASADO, L. (2018). Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: veinte años del Convenio de Aarhus. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, IX (1), 1-10.
- CASTRO-BUITRAGO, E. & CALDERÓN VALENCIA, F. (2018). “Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe: los retos de la negociación del Acuerdo Regional sobre el principio 10 de Río 92”, en *Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, 11, pp. 159-186.
- CEPAL (2012a). 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. Río de Janeiro.

- CEPAL (2012b). Hoja de Ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Disponible en [https://www.cepal.org/sites/default/files/gi/files/2012_854_rio20_hoja_de_ruta.pdf].
- CEPAL (2013a). Plan de Acción hasta 2014 para la implementación 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 y su Hoja de Ruta. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Guadalajara, 17 de abril de 2013.
- CEPAL (2013b). Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental. Tercera Reunión de 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Lima, 30 y 31 de octubre de 2013.
- CEPAL (2014a). Informe de la 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 4 a 6 de noviembre de 2014.
- CEPAL (2017). Informe de la 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 27 de noviembre a 1.º de diciembre de 2017.
- CEPAL (2017a). Texto compilado por la Mesa Directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. Costa Rica, 19 de diciembre de 2017, LC/L.4059/Rev.7.
- CEPAL (2017b). Defensores de derechos humanos en temas ambientales. Nota preparada por Costa Rica, Chile, Panamá, Paraguay y Perú. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas.
- CEPAL (2018a). Informe de la Novena 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. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Naciones Unidas. San José, Costa Rica, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018.

- CEPAL (2019). Observatorio del principio 10 en América Latina y el Caribe. Sección: Acuerdo Regional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Disponible en [<https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>].
- DE MIGUEL, C. & TORRES, V. (2016). *América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río*. Buenos Aires: Informe Ambiental (FARN).
- GÓMEZ PEÑA, N. (2018). *El arduo camino hacia la implementación de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Informe Ambiental Anual (FARN).
- MÉDICI COLOMBO, G. (2018). El Acuerdo de Escazú: la implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, IX (1), 1-66.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (2001). Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible. Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Washington, D. C.
- PIGRAU SOLÉ, A. & BORRÀS PENTINAT, S. (2008). Diez años del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, en AA. VV., *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (pp. 21-83). Barcelona: Atelier.
- SALAZAR ORTUÑO, E. (2018). *El acceso a la justicia ambiental a partir del Convenio de Aarhus (propuestas para un acceso efectivo a la justicia en conflictos ambientales)*. Murcia: Universidad de Murcia (tesis doctoral).
- UNEP (2010). Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. United Nations Environment Programme, Decisión SS.XI/5, parte A, 26 de febrero de 2010.
- ZULUAGA MADRID, J. (2017). Definitions of the Aarhus Convention versus the Proposal for a new Latin America and the Caribbean Instrument – Mapping the differences in the material scope of procedural environmental rights in International Law, en AA. VV., *Procedural Environmental Rights: Principle X in theory and practice* (pp. 39-58). Cambridge: Intersentia.
- WOUTERS, P. (2013). Derecho internacional: facilitando la cooperación transfronteriza del agua. Estocolmo: GWP.

Óscar Darío Amaya Navas
Lucas Bossoni Saikali
Álvaro Hernando Cardona González
Diego Felipe Contreras Pantoja
Eduardo del Valle Mora
María Daniela de la Rosa Calderón
William Gallo Aponte
Claudia Gafner-Rojas
María del Pilar García
Marta García
Gustavo Adolfo Guerrero
Ana Paola Gutiérrez Rico
Luis Felipe Guzmán-Jiménez
Giovanni José Herrera Carrascal
Jorge Iván Hurtado Mora
Juliana Hurtado Rassi
Lyndon W. Jay Huffington
Camila Jiménez
Mauricio Madrigal-Pérez
Alejandro Mesa
Javier Alfredo Molina Roa
Carolina Montes Cortés
Mauricio Pinto
Diana Geraldine Quevedo
Daniel Rivas-Ramírez
Paula Robledo Silva
Martha Robles Ustariz
Gloria Amparo Rodríguez
Nicole Walteros

