
Práctica internacional mexicana

Entra en vigor 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, hecho en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018

Azucena Sahagún Segoviano*
Gabriel Ferrer Ortega**

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, mejor conocido como “Acuerdo de Escazú”, se abrió a firma para los países de la región el 27 de septiembre de 2018, en el marco de las Jornadas de los Tratados convocadas anualmente por la Organización de las Naciones Unidas. En dicho evento, el entonces canciller mexicano lo suscribió *ad referendum*, para totalizar 14 países firmantes en ese día.¹

Dentro del trámite constitucional, el Acuerdo de Escazú fue aprobado por el Senado de la República el 5 de noviembre de 2020, y el instrumento

* Secretaría de Relaciones Exteriores, México; azucenamsase@gmail.com.

** Servicio Exterior Mexicano, México; ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0003-0034-0104>, gaboferrer@gmail.com.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no representan la posición oficial de las instituciones a las que pertenecen.

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Catorce países firman en la sede de la ONU tratado de nueva generación sobre acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales”, Comunicado de Prensa del 27 de septiembre del 2018, disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/catorce-paises-firman-la-sede-la-onu-tratado-nueva-generacion-acceso-la-informacion-la>.

de ratificación fue depositado ante el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas el 22 de enero de 2021. Al haberse cumplido el número de vinculaciones necesarias para la entrada en vigor, el 22 de abril de 2021 se publicó el Decreto Promulgatorio² en el *Diario Oficial de la Federación*, fecha en que inició sus efectos para Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Uruguay.

El Acuerdo de Escazú tiene como primicia constituir el primer tratado concluido bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)³ de las Naciones Unidas, lo que confirma la dimensión del multilateralismo para hacer frente a problemáticas que aquejan a la región, y refleja el interés de avanzar en la protección del medioambiente, el desarrollo sostenible, el acceso a la información oportuna y adecuada, así como la protección de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales. Aquí bien puede señalarse que este instrumento multilateral sobre medio ambiente abona en la consolidación de principios generales del derecho ambiental, materia que se encuentra en ayuno de un tratado universal como podría encontrarse en otras materias como el derecho del mar.

Pues bien, el Acuerdo de Escazú se sustenta en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que establece el deber de los Estados de facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población en cuestiones ambientales, poniendo a su alcance la información correspondiente y proporcionando acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos que incluyan la reparación del daño.

De igual modo, el Acuerdo de Escazú es congruente con la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río, formulada por los países de América Latina y el Caribe en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro

² Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5616505&fecha=22/04/2021.

³ Cabe señalar que la mexicana Alicia Bárcena asumió el puesto como secretaria ejecutiva de la CEPAL el 1o. de julio de 2008, después de haberse desempeñado como secretaria general adjunta de gestión en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York, y de haber cumplido como jefa de gabinete y jefa adjunta de gabinete de Kofi Annan, entonces secretario general de las Naciones Unidas.

en 2012 (Río+20), mediante la cual los gobiernos de Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, se comprometieron a avanzar en la elaboración de un instrumento regional en materia de derecho de acceso a la información, participación y justicia ambiental, con el apoyo de la CEPAL, como Secretaría Técnica.⁴

Habiendo señalado los antecedentes de creación de este instrumento multilateral, debe precisarse que el objetivo del Acuerdo de Escazú es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

Para tal propósito, el Acuerdo de Escazú incorpora directrices tendientes a que las partes impulsen y promuevan —de conformidad con su legislación nacional y en la medida de los recursos disponibles— la transparencia, la participación del público, así como el acceso a instancias judiciales y administrativas vinculado con ámbitos como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático, además del aumento de la resiliencia en caso de desastre.

Asimismo, el Acuerdo se guía bajo los principios generales del derecho: igualdad y no discriminación; transparencia y rendición de cuentas; no regresión y progresividad; buena fe; preventivo; precautorio; equidad intergeneracional; máxima publicidad; soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales; igualdad soberana de los Estados, y *pro persona*. Es importante la guía de estos principios, pues como comentamos previamente, en materia ambiental no existe un instrumento multilateral, a nivel de tratado, que los consagre con aspiraciones universales. En ello primordialmente recae la trascendencia del instrumento en comento, que busca propiciar en los Estados de la región un mayor compromiso ambiental y de derechos humanos.

⁴ El texto final es resultado de una fase preparatoria de dos años (2012-2014, en que se celebraron cuatro reuniones de los puntos focales de los países signatarios de la Declaración de Río+20, así como catorce encuentros de grupos de trabajo) y de nueve reuniones del Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú, en el que existió una participación significativa del público de conformidad con el Plan de Acción aprobado en 2013.

En tal virtud, el Acuerdo complementa diversos tratados de los que el Estado mexicano es parte contratante en materia de derechos humanos⁵ y debe señalarse que el marco jurídico mexicano sirvió como referente para la consolidación de múltiples artículos del Acuerdo de Escazú, por lo cual durante las reuniones del Comité de Negociación se compartieron propuestas, experiencias y buenas prácticas.⁶

Este instrumento multilateral, pionero en materia de protección ambiental, también es un tratado de derechos humanos. Su principal beneficiario es la población de la región, en particular los grupos y comunidades más vulnerables, en favor de quienes se garantiza el acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a efecto de promover su participación en la toma de decisiones que afectan sus vidas y entorno.

Además, el Acuerdo de Escazú aborda aspectos fundamentales de la gestión y la protección ambientales desde una perspectiva regional, y regula los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en ámbitos tan importantes como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de

⁵ Entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 16 de diciembre de 1966; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 17 de noviembre de 1988; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, adoptado el 22 de marzo de 1989; el Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado el 5 de junio de 1992; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, adoptada el 9 de mayo de 1992; el Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado el 11 de diciembre de 1997; el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre Diversidad Biológica, adoptado el 29 de octubre de 2010, y el Acuerdo de París, adoptado el 12 diciembre 2015.

⁶ Además de la propia Constitución mexicana, se tomaron como referencia la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su Reglamento, la Ley General de Víctimas, la Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley Federal de Consulta Popular, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su Reglamento, entre otros ordenamientos.

las tierras y el cambio climático, así como la resiliencia ante los desastres naturales. También incluye la primera disposición vinculante del mundo sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

A través de la transparencia, la apertura y la participación, el Acuerdo de Escazú pretende contribuir a la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo, y hacer frente a la ineficiente e insostenible cultura de intereses limitados y fragmentados que impera en la región.

Es relevante considerar que, si bien el artículo 13 del Acuerdo de Escazú establece el compromiso de las partes para facilitar medios de implementación encaminados a cumplir con las disposiciones de este instrumento internacional, es de carácter progresivo, ya que está sujeto a las posibilidades y prioridades nacionales de las partes.

Por lo que se refiere al Fondo de Contribuciones Voluntarias mencionado en el artículo 14, es necesario precisar que la participación en el mismo es de carácter facultativo y, en consecuencia, no existe obligatoriedad para realizar aportaciones. Más aún, las condiciones de funcionamiento del Fondo serán establecidas por la Conferencia de las Partes, cuya primera reunión se realizará un año después de la entrada en vigor del Acuerdo (22 de abril de 2022).

Al vincular los marcos mundiales y nacionales en los temas que prevé, el Acuerdo de Escazú establece estándares regionales, promueve la creación de capacidades —en particular, a través de la cooperación Sur-Sur—, sienta las bases de una estructura institucional de apoyo, además de que ofrece herramientas para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones.

Asimismo, este instrumento multilateral contribuye a luchar contra la desigualdad y la discriminación, así como a garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y colocando la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.

Cabe resaltar que, para robustecer la instrumentación del Acuerdo, se prohibió la formulación de reservas (artículo 23). Sin embargo, es posible formular declaraciones interpretativas sobre aspectos específicos, con la finalidad de precisar o aclarar el sentido o alcance de algunas de sus disposiciones.

En el caso mexicano, las declaraciones interpretativas giraron en torno al artículo 5o., párrafo 2, inciso b), para precisar el alcance de la frase “en

forma expedita”, e igualmente para aclarar que los términos “daño” y “daño significativo”, serán entendidos al amparo del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

Puede concluirse que el Acuerdo de Escazú es un paso importante para la región y para la consolidación de los principios del derecho ambiental internacional, así como un instrumento que robustece las obligaciones ambientales y de derechos humanos de las partes en su legislación interna. Aun cuando puede asumirse que las obligaciones derivadas del Acuerdo de Escazú ya están contempladas en el marco jurídico mexicano, la vinculación reitera el compromiso ambiental y de derechos humanos para las partes y la región misma. Creemos que incorporarse a esquemas internacionales de protección ambiental contribuye a evitar la “ceguera de taller” que podrían tener las legislaciones nacionales, al buscar uniformar los ordenamientos a un estándar internacional alto, bajo un esquema de cooperación y comparación de buenas prácticas.