



FACULTAD DE
DERECHO



Lima, 14 de octubre de 2020

Señores(as)
Integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores
Congreso de la República del Perú
Presente.-

Referencia: **Presentación de Opinión Jurídica relativa al 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**

De nuestra consideración:

Por medio de la presente comunicación les saludamos en nombre **del Grupo de Investigación sobre Protección Internacional de los Derechos de las Personas y los Pueblos (PRIDEP)**, de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

El Grupo de Investigación sobre Protección Internacional de los Derechos de las Personas y los Pueblos (PRIDEP) se encuentra conformado por estudiantes, docentes y egresado/as de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene como objetivo constituirse como un espacio de reflexión crítica, investigación y difusión de los derechos de las personas y los pueblos. Por ello, se enfoca en los estándares y mecanismos internacionales para la protección de los derechos humanos, así como de la responsabilidad internacional en casos de violaciones de los mismos.

En ese marco, hemos tomado conocimiento 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**, que actualmente se encuentra en la Comisión de Relaciones Exteriores discutiendo su ratificación.

En ese sentido, hemos considerado pertinente **remitirles la presente Opinión Jurídica, que contiene nuestra postura respecto a la ratificación del referido acuerdo.**

Dicha Opinión Jurídica ha sido elaborada por el Grupo de Investigación sobre Protección Internacional de los Derechos de las Personas y los Pueblos, a cargo del profesor José Burneo Labrín.



FACULTAD DE
DERECHO



Agradecemos que la Comisión de Relaciones Exteriores tenga en consideración nuestro pedido de incluir la revisión de nuestro documento en su proceso de discusión sobre 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.

Les expresamos nuestro agradecimiento por la amable atención al presente y nos despedimos con la seguridad de que nuestro pedido tendrá acogida en la citada Comisión.

Atentamente,

JOSÉ BURNEO LABRÍN
COORDINADOR DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN
SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS
DERECHOS DE LAS PERSONAS Y LOS PUEBLOS
DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA PUCP

ADJUNTO: Opinión Jurídica 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 (copia simple).

OPINIÓN JURÍDICA^{1 2}

**IMPLICANCIAS PARA EL ESTADO PERUANO DE LA RATIFICACIÓN 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)**

1. INTRODUCCIÓN

2. ANÁLISIS JURÍDICO

2.1. Naturaleza del Acuerdo de Escazú

2.2. Soberanía

2.3. Las obligaciones internacionales

2.3.1. Acceso a la información

2.3.2. Participación pública

2.3.3. Acceso a la justicia

2.4. Sobre otros aportes del tratado

2.4.1. Defensores de derechos humanos

2.4.2. Cooperación internacional

3. CONCLUSIONES

¹ La presente opinión técnica fue elaborada, únicamente, por Francisco Mamani Ortega, Romy Castillo Villar, Pamelhy Valle Chacaltana y Cynthia Balbuena Sancho, con la coordinación de María del Carmen Mateo Chero; investigadoras e investigadores del Grupo de Investigación sobre Protección Internacional de los Derechos de las Personas y los Pueblos (PRIDEP) de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

² La profesora Julissa Mantilla Falcón no participó en la elaboración de esta Opinión Jurídica en razón del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

BIBLIOGRAFÍA

1. INTRODUCCIÓN

El 27 de septiembre del 2018, la ministra del Ambiente, Fabiola Muñoz, en representación del Estado peruano firmó el primer tratado internacional que fortalecerá la democracia ambiental en esta parte del mundo, denominado Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú.

El Acuerdo de Escazú no es un tema circunstancial e improvisado, sino que tiene su origen en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que data de 1992, en específico, en el principio 10³. Si bien ya se había abordado la discusión, a través de esta Declaración, respecto a los derechos de acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en Asuntos Ambientales, no se tenía fuerza vinculante, por ello se opta por la elaboración de un acuerdo regional que pueda potenciar e implementar estos derechos. En ese marco es que desde el año 2012 hasta la apertura de firmas al Acuerdo, se celebraron en total cuatro reuniones en la etapa preparatoria y nueve en la de negociación, en las cuales se contó con la participación no solo de representantes de la sociedad civil, sino también por parte de diferentes Estados de América Latina y El Caribe.

Ahora, corresponde que el Congreso ratifique el Acuerdo de Escazú, conforme con el artículo 56 de la Constitución. A la fecha, diez países lo han ratificado.

³ "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 deberá 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. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes"

En este marco, la presente opinión jurídica es desarrollada y presentada con el objetivo de aportar argumentos técnico jurídicos en el debate para la ratificación del Acuerdo de Escazú. Para ello el análisis ha tomado en consideración el marco del derecho internacional de los derechos humanos.

2. ANÁLISIS JURÍDICO

2.1. Naturaleza del Acuerdo de Escazú

El Acuerdo de Escazú es un tratado regional de derechos humanos y de protección del medio ambiente. Este instrumento internacional no crea nuevos derechos, sino que refuerza la protección de los derechos ya existentes en nuestro sistema regional de protección de derechos humanos en materia ambiental.⁴ Como recuerda Victor Hernández-Mendible, ya la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva N° 23/17 reconoció al derecho a un medio ambiente sano como un derecho autónomo y justiciable ante dicho sistema.⁵

Asimismo, se debe recordar que existe un instrumento internacional que es el principal referente del Acuerdo de Escazú: el *Convenio de Aarhus*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea mediante la Decisión 2005/370/CE, de 17 de febrero de 2005. A través de dicho Convenio, “se facilita la información y la participación ciudadana en la legislación o el estado del medio ambiente, así como en los proyectos, planes y programas o decisiones que pueden afectar al medio ambiente”⁶. Así, al igual que el Convenio de Aarhus, Escazú reconoce también los derechos de acceso a la información, a la participación pública (adaptado a las particularidades de nuestra región) y a la justicia en materia ambiental.⁷

⁴ HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor (2019). El Acuerdo de Escazú y la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para tutelar los derechos relacionados con la materia ambiental. En Fernando López Ramón (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales (p. 146). Madrid, España: CIEMAT.

⁵ *ibid.* p. 146

⁶ RAMOS SIMÓN, L. Fernando, ARQUERO AVILÉS, Rosario, COBO SERRANO, Silvia y BLÁZQUEZ OCHANDO, Manuel. La información medioambiental en España: recursos y acceso a la información pública (1ª Parte). Revista Interamericana de Bibliotecología 2013, vol. 36, n° 3, pp. 223

⁷ PLAZA MARTÍN, Carmen. Protección del medio ambiente y participación pública: la reciente evolución a nivel internacional y en España. Revista Veredas do direito, vol. 16, n° 35, pp. 13

Finalmente, es importante precisar que el Acuerdo de Escazú no establece o refiere la competencia de algún tribunal u órgano internacional ante el cual someter un asunto de incumplimiento de los compromisos internacionales establecidos en él.

2.2. Soberanía

El principio 3 del Acuerdo de Escazú señala que el mismo se regirá por el principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales. Asimismo, la regulación de los derechos contenidos en este instrumentos tiene como principal propósito su implementación en los ámbitos internos de los Estados Parte.

Cabe resaltar que ello no supone desconocer que existen casos como peruano en los que existe un sometimiento a otras obligaciones internacionales en base a otros tratados como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros.

En Perú, los derechos recogidos en el Acuerdo de Escazú se encuentran reconocidos dentro de su marco constitucional, en virtud de las obligaciones en materia de derechos humanos contraídas en ejercicio de su soberanía. Ello, debido a que el artículo 3º⁸ de la Constitución Política del Perú acoge un sistema de *numerus apertus* de derechos constitucionales. Asimismo, el artículo 55º señala que "los tratados celebrados por [el] Estado y en vigor forman parte del derecho nacional"; por tanto, los tratados internacionales en materia de derechos humanos no sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional.

2.3. Las obligaciones internacionales

2.3.1. Acceso a la información

⁸ Artículo 3.- Derechos Constitucionales. *Numerus Apertus*. La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno.

El artículo 5 del Acuerdo de Escazú dispone que las Partes se obligan a garantizar el derecho a acceder a la información ambiental bajo su control o custodia. Esto comprende, entre otras medidas, solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin mencionar interés especial o justificar razones por las que se solicita. Por otro lado, el mismo artículo señala que dicha información puede ser denegada de conformidad con la legislación nacional y que, en caso no exista un régimen de excepciones, pueden aplicar las contempladas en el tratado. Asimismo, el texto contempla las condiciones aplicables para la entrega de información ambiental.

En el marco internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) dispone en su artículo 19, entre otros, el derecho a recibir informaciones y opiniones. Por otro lado, tratados de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) contemplan de manera general en sus artículos 19 y 13, respectivamente, el derecho de toda persona a recibir información. Cabe mencionar que el Estado peruano es parte en ambos tratados.

Sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos ha interpretado que su párrafo 2 enuncia un derecho de acceso a la información en poder de los organismos públicos. En ese sentido, esa información “comprende los registros de que disponga el organismo público, independientemente de la forma en que esté almacenada la información, su fuente y la fecha de producción”⁹. Además, ha indicado que los Estados deberían hacer todo lo posible para garantizar un acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a esa información; y, que las autoridades deberían exponer las razones en caso de cualquier denegación¹⁰.

Respecto al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Comisión Interamericana ha reconocido la existencia de posibles excepciones al derecho de acceso a la información¹¹. Por su parte, la Corte Interamericana ha interpretado que la Convención establece

⁹ ONU. Comité de Derechos Humanos. (2011). Observación general N° 34. Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión. CCPR/C/GC/34. 12 de setiembre de 2011, párr. 18.

¹⁰ ONU. Comité de Derechos Humanos. (2011). Observación general N° 34. Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión. CCPR/C/GC/34. 12 de setiembre de 2011, párr. 19.

¹¹ CIDH. Relatoría especial para la libertad de expresión. (2007). Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. CIDH: Washington D.C., párr. 165.

un derecho positivo a buscar y a recibir información¹². Además, ha señalado que toda persona tiene derecho a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado -con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención- y que dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal¹³.

En el marco nacional, la Constitución Política del Perú reconoce expresamente en el numeral 5 del artículo 2 que toda persona tiene derecho a “solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido”. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que su contenido esencial reside en:

[...] el reconocimiento de la facultad de toda persona de solicitar y recibir información de cualquier entidad pública [...] no existiendo, en tal sentido, entidad del Estado o entidad con personería jurídica de derecho público que resulte excluida de la obligación de proveer la información solicitada. Pero es además otra característica del derecho en cuestión la ausencia de expresión de causa o justificación de la razón por la que se solicita la información; este carácter descarta la necesidad de justificar la petición en la pretensión de ejercer otro derecho constitucional (v.gr. la libertad científica o la libertad de información) o en la existencia de un interés en la información solicitada, de modo tal que cualquier exigencia de esa naturaleza es simplemente inconstitucional [...]¹⁴.

De esta manera, se puede considerar que el marco internacional y nacional vigente contempla el derecho de acceso a la información y las características recogidas en el Acuerdo de Escazú; por lo tanto, es coherente con lo establecido en el referido tratado. La particularidad recae en que este

¹² Corte IDH. (2010). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 76; (2010). Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 196.

¹³ Corte IDH. (2006). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77; (2010). Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 197; (2015). Caso Pueblos Kalifña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 261.

¹⁴ TC. (2000). Sentencia recaída en el Exp. N° 0950-2000-HD/TC. Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional. 13 de diciembre de 2000, fj. 5; (2004). Sentencia recaída en el Exp. N° 2579-2003-HD/TC. Julia Eleyza Arellano Serquén. 6 de abril de 2004, fj. 3.

instrumento se refiere expresamente a la información relativa a cuestiones ambientales. Si bien plantea algunas condiciones aplicables para la entrega de información, estas se enmarcan en los principios de transparencia, rendición de cuentas, de buena fe, de máxima publicidad, entre otros; además, no deja de lado las excepciones que sean pertinentes a cada caso.

2.3.2. Participación pública

El artículo 7 del Acuerdo de Escazú dispone que las partes deberán asegurar el derecho de participación del público a través de una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, para lo cual deberá garantizarse los mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a los proyectos y actividades¹⁵, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo los que puedan afectar a la salud, además los de ordenamiento territorial y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos¹⁶

Asimismo, se hace incidencia en la participación desde las etapas iniciales, ello con el objeto de que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en la toma de las decisiones ambientales.

El establecimiento de mecanismos de participación pública más inclusivos permitirá un mayor conocimiento y aceptación de las medidas de ordenamiento adoptadas por la autoridad y, de esta manera, se previene la generación de conflictos.

2.3.3. Acceso a la justicia

El artículo 8 del Acuerdo de Escazú busca garantizar la implementación efectiva, dentro del ámbito interno de los Estados Parte, del derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo

¹⁵ Acuerdo de Escazú, artículo 7, inciso 2.

¹⁶ *Ibíd*em, inciso 3.

con las garantías del debido proceso. Cabe señalar que este derecho de acceso a la justicia se encuentra ampliamente contemplado en el marco internacional, desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) en sus artículos 8 y 10. De esta regulación se derivan dos posibles situaciones. En primer lugar, una situación de conflicto entre particulares y, en segundo lugar, una situación de conflicto entre particulares y el Estado. Para ello, el Acuerdo establece procedimientos dirigidos a velar su adecuado cumplimiento a nivel interno, tales como la mención expresa de criterios respecto al establecimiento de órganos estatales competentes y procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

En esa misma línea, también se destaca la inclusión de la prueba del daño ambiental, debido a que, en muchos casos, esta supone un obstáculo significativo en los procedimientos judiciales. Sobre ello, el literal e) del numeral 3 señala que tanto la inversión de la carga de la prueba como la carga dinámica de la prueba se realizarán de acuerdo a las circunstancias concretas del caso y del ordenamiento jurídico en el cual sean incorporadas. Para destacar la pertinencia de lo señalado se debe considerar que ambos mecanismos permiten abordar las situaciones de relación desigual al momento de brindar los medios probatorios entre las partes e intentan responder a ello. Un caso muy común es el de las defensoras y defensores ecoterritoriales que reclaman vulneraciones a sus derechos por parte de empresas extractivas. En este caso, casi siempre, este último tiene una mejor posición para presentar la información necesaria como los estudios de impacto socio-ambiental.

Asimismo, si bien no forma parte de lo dispuesto por el artículo 8 del presente tratado, es necesario hacer mención del artículo 19, el cual prevé supuestos de solución de controversias, únicamente, entre Estados, acorde a lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Además de ello, dentro del Sistema Interamericano podemos encontrar dos tratados fundamentales respecto al principio de solución pacífica de controversias: la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Pacto de Bogotá, de los que el Perú es parte.

Además de ello, cabe señalar que, el artículo 8 no presenta herramientas que faculden a los particulares, en cualquiera de los supuestos mencionados, a presentar sus casos ante instancias internacionales invocando el Acuerdo de Escazú. En este caso, el instrumento internacional

incorpora dentro de su regulación un mecanismo común en otros tratados como el Convenio Marco sobre Cambio Climático y significa el establecimiento de criterios específicos ante una posible controversia sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo de Escazú. Entre dichos criterios, uno de los más resaltantes es la aceptación por escrito del sometimiento del Estado

2.4. Sobre otros aportes del tratado

El Acuerdo de Escazú dispone también otras cuestiones relevantes y que merecen desarrollarse. Por un lado, establece medidas a favor de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, por otro lado, reconoce el rol de la cooperación internacional entre las Partes sobre cuestiones ambientales.

2.4.1. Defensores de derechos humanos

El artículo 9 del Acuerdo de Escazú prescribe que las Partes garantizarán un entorno seguro y propicio para que los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales actúen sin amenazas, restricciones e inseguridad. Esto implica que los Estados tomarán las medidas necesarias para la protección de los derechos humanos de este grupo, así como prevenir, investigar y sancionar las posibles violaciones que puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el tratado.

Ahora bien, cabe advertir que la grave situación de este grupo de defensores de derechos humanos y la especial protección que ameritan. Ciertamente, la Relatoría Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de las Naciones Unidas ha considerado como uno de los grupos expuestos a mayores riesgos a los defensores que se dedican a cuestiones ambientales y relativas a la tierra¹⁷. En efecto, este grupo sufre diversas amenazas y vulneraciones a sus derechos humanos, entre ellos, el derecho a la vida.

¹⁷ Véase: ONU. Relatoría especial sobre defensores de derechos humanos. (2011). Margaret Sekaggya. Informe A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011.

En América Latina y el Caribe se puede evidenciar esta situación. Según el último informe de Global Witness, en 2019 se cometieron 212 asesinatos de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en todo el mundo, de las cuales más de dos tercios ocurrieron en América Latina¹⁸. Colombia es el país que encabeza la lista de asesinatos, con 64 muertes, seguido de Brasil con 24, México con 18, Honduras con 14, Guatemala con 12, Venezuela con 8, Nicaragua con 5 y Perú y Bolivia con un caso cada uno¹⁹. Debe notarse que varios de estos países corresponden a la región amazónica. Asimismo, América Latina y el Caribe es clasificada constantemente como la región más afectada para este grupo.

Esta grave situación ha sido notada por diversos órganos de derechos humanos. En el ámbito regional, la Comisión Interamericana ha abordado la situación de los defensores de derechos humanos en informes temáticos. De este modo, ha llamado a los Estados a actuar con debida diligencia para proteger a este grupo de cualquier peligro y prevenir violaciones de derechos humanos en su contra²⁰. Así, ha recomendado promover el trabajo de los defensores de derechos humanos y reconocer el rol que cumplen en sociedades democráticas; protegerlos para prevenir ataques contra su vida e integridad personal; y, remover los obstáculos y adoptar las medidas necesarias para asegurar la defensa y promoción de los derechos humanos de una manera libre y plena²¹. Como resulta evidente, todo lo anterior resulta aplicable para los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

Con todo ello, es clara la necesidad de contemplar en un tratado de derechos humanos la protección hacia los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. A pesar de que son aplicables todas las normas de derechos humanos generales, así como las particulares dirigidas a los pueblos indígenas y las mujeres -quienes suelen conformar los grupos de defensores-, resulta un avance positivo y la consolidación de obligaciones preexistentes que se dispongan medidas específicas de protección para este tipo de defensores en un instrumento vinculante como el Acuerdo de Escazú.

¹⁸ Global Witness. (2020). Defender el mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Global Witness. Julio 2020, pág. 8-9.

¹⁹ Global Witness. (2020). Defender el mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Global Witness. Julio 2020, pág. 9.

²⁰ CIDH. (2017). Políticas integrales de protección de personas defensoras. CIDH: Washington D.C., párr. 344.

²¹ Véase: CIDH. (2017). Políticas integrales de protección de personas defensoras. CIDH: Washington D.C.

2.4.2. Cooperación internacional

El artículo 11 establece que las Partes cooperarán no solo para implementar el Acuerdo de Escazú, sino que prestarán especial atención a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo en la región, y que deben promover la cooperación regional y el intercambio de información con respecto a las actividades ilícitas contra el medio ambiente.

La cooperación internacional está contemplada en los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas (1945), con el objetivo de promover soluciones a problemas internacionales (económicos, sociales y sanitarios) y el respeto universal a los derechos humanos. Asimismo, el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) dispone que los Estados Partes adoptarán las medidas mediante la cooperación internacional para lograr progresivamente la plena efectividad de tales derechos.

Considerando lo anterior, la figura de cooperación internacional ha sido mencionada recurrentemente en materia ambiental. Esto sucede, principalmente, debido a que problemáticas ambientales de magnitud global como el cambio climático, la erradicación de la biodiversidad o la intoxicación del planeta no ameritan respuestas aisladas, sino coordinadas por la comunidad internacional. Es por ello que, la Relatoría Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible de las Naciones Unidas ha hecho referencia a la cooperación internacional en más de una ocasión.

Ciertamente, los Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente de 2018 - elaborados por esta relatoría especial y que recogen obligaciones de derechos humanos preexistentes- ha contemplado a dicha figura:

Principio Marco 13. Los Estados deben cooperar entre sí para establecer, mantener y aplicar marcos jurídicos internacionales eficaces a fin de prevenir, reducir y reparar los daños ambientales a nivel transfronterizo y mundial que interfieran con el pleno disfrute de los derechos humanos²².

En los comentarios a este principio marco, se reitera que los Estados tienen la obligación de cooperar para lograr el respeto y la observancia de los derechos humanos para hacer frente a amenazas transfronterizas y mundiales, como el daño ambiental. Además, señala que esta obligación exige que cada Estado adopte exactamente las mismas medidas, sino que depende en parte de su situación²³.

De este modo, la cooperación internacional es una obligación de los Estados que se encuentra presente desde hace varias décadas en el derecho internacional y utilizada frecuentemente para -entre otras- materias ambientales y de derechos humanos. Por otro lado, la redacción propuesta por el Acuerdo de Escazú menciona expresamente la consideración especial a países con desventajas frente al resto de la región.

3. CONCLUSIONES

3.1. El Acuerdo de Escazú es un tratado regional de derechos humanos y de protección del medio ambiente. Este instrumento internacional no crea nuevos derechos, sino que refuerza la protección de los derechos ya existentes en nuestro sistema regional de protección de derechos humanos en materia ambiental.

3.2. En la misma línea que el *Convenio de Aarhus*, aprobado por el Consejo de la Unión Europea mediante la Decisión 2005/370/CE, el Acuerdo de Escazú reconoce también los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia ambiental. Asimismo, **no establece o refiere la competencia de algún tribunal u órgano**

²² Véase: ONU. Relatoría especial sobre derechos humanos y medio ambiente. (2018). John H. Knox. Informe A/HRC/37/59. 24 de enero de 2018.

²³ ONU. Relatoría especial sobre derechos humanos y medio ambiente. (2018). John H. Knox. Informe A/HRC/37/59. 24 de enero de 2018, párr. 36-37.

internacional ante el cual someter un asunto de incumplimiento de los compromisos internacionales establecidos en él.

- 3.3. Específicamente, con respecto al acceso a la información, el artículo 5 del Acuerdo de Escazú contempla las condiciones aplicables para la entrega de información ambiental. Estas condiciones son coherentes con el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), instrumentos en los que el Estado peruano es parte; y se enmarcan en los principios de transparencia, rendición de cuentas, de buena fe, de máxima publicidad, entre otros.
- 3.4. Con respecto a la participación pública, establecido en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, este texto establece mecanismos de participación pública más inclusivos, que permitirá un mayor conocimiento y aceptación de las medidas de ordenamiento adoptadas por la autoridad, previniendo la generación de conflictos. Para ello se incide en la participación desde las etapas iniciales, ello con el objeto de que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en la toma de las decisiones ambientales.
- 3.5. En relación al acceso a la justicia, desarrollado en el artículo 8 del acuerdo, se resalta la incorporación expresa de lo relativo a la prueba del daño ambiental, debido a que, en muchos casos, esta supone un obstáculo significativo en los procedimientos judiciales. Específicamente, con respecto a la inversión de la carga de la prueba como la carga dinámica de la prueba, se reconoce la relación desigual entre las partes, en la que una de las partes se encuentra en mejor posición para brindar los medios probatorios necesarios. Tal sería el caso de defensoras y defensores ecoterritoriales que reclaman vulneraciones a sus derechos por parte de empresas extractivas –casi siempre, este último tiene una mejor posición para presentar la información necesaria como los estudios de impacto socio-ambiental. Asimismo, **toma en cuenta que un daño ambiental puede generar responsabilidad administrativa, civil y penal, y, por tanto, existen consideraciones que no pueden ser omitidas.**

- 3.6. Es preciso resaltar que en caso de conflicto entre particulares o ante una situación de conflicto entre particulares y el Estado, **el tratado no dispone de herramientas que faculden a los particulares a presentar sus casos ante instancias internacionales invocando el Acuerdo de Escazú.** En caso de un escenario de solución de controversias entre Estados, este instrumento internacional incorpora dentro de su regulación un mecanismo común en otros tratados como el Convención Marco sobre Cambio Climático, para ello se considera el establecimiento de criterios específicos ante una posible controversia sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo de Escazú.
- 3.7. El Acuerdo de Escazú dispone otras cuestiones relevantes que merecen desarrollarse, como el establecimiento de medidas a favor de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales y el reconocimiento del rol de la cooperación internacional entre las Partes sobre cuestiones ambientales.
- 3.8. Con respecto a la grave situación de las personas defensoras que se dedican a cuestiones ambientales y relativas a la tierra, se resalta que la Organización de Naciones Unidas ha considerado que conforman uno de los grupos expuestos a mayores riesgos en la medida que sufren diversas amenazas y vulneraciones a sus derechos humanos, entre ellos, el derecho a la vida. En esta medida, es clara la necesidad de contemplar en un tratado de derechos humanos la protección hacia los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. A pesar de que son aplicables todas las normas de derechos humanos generales, así como las particulares dirigidas a los pueblos indígenas y las mujeres -quienes suelen conformar los grupos de defensores-, resulta un avance positivo y consolida obligaciones preexistentes, disponiéndolas en medidas específicas de protección para este tipo de defensores a través de un instrumento vinculante como el Acuerdo de Escazú.
- 3.9. En relación a la cooperación internacional, esta ha sido mencionada recurrentemente en materia ambiental. Esto sucede debido a que las problemáticas ambientales de magnitud global como el cambio climático, la erradicación de la biodiversidad o la intoxicación del planeta no ameritan respuestas aisladas, sino coordinadas por la comunidad internacional. Es

por ello que, teniendo en cuenta los Principios Marco sobre los derechos humanos y el medio ambiente de 2018, se reitera la obligación de los Estados a cooperar para lograr el respeto y la observancia de los derechos humanos para hacer frente a amenazas transfronterizas y mundiales, como el daño ambiental. De este modo, la cooperación internacional es una obligación de los Estados que se encuentra presente desde hace varias décadas en el derecho internacional y utilizada frecuentemente en materias ambientales y de derechos humanos. Por otro lado, la redacción propuesta por el Acuerdo de Escazú menciona expresamente la consideración especial a países con desventajas frente al resto de la región.

3.10. Bajo estas consideraciones, el Acuerdo de Escazú se constituye como un instrumento de suma importancia, pues desarrolla y fortalece los derechos fundamentales a disfrutar de un medio ambiente equilibrado, el acceso a la información, el derecho a la participación política y el acceso a la justicia en materia ambiental. Del mismo modo, oponerse a este tratado significa un rechazo a instrumentos de suma importancia en el derecho internacional de los derechos humanos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969).

3.11. Por todo lo antes indicado, el presente informe técnico concluye en considerar recomendable la ratificación del referido acuerdo, en la medida que fortalecerá el marco jurídico nacional y será consecuente con el cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, adquiridas por el Estado peruano.

BIBLIOGRAFÍA

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. Relatoría especial para la libertad de expresión. (2007). Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información. CIDH: Washington D.C., párr. 165.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos - CIDH. (2017). Políticas integrales de protección de personas defensores. CIDH: Washington D.C.

Corte Interamericana de Derechos Humanos IDH. (2010). Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 76; (2010). Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 196.

Global Witness. (2020). Defender el mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente. Global Witness. Julio 2020, pág. 9.

HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor (2019). El Acuerdo de Escazú y la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para tutelar los derechos relacionados con la materia ambiental. En Fernando López Ramón (coord.), Observatorio de Políticas Ambientales. Madrid, España: CIEMAT.

Organización de las Naciones Unidas - ONU. Comité de Derechos Humanos. (2011). Observación general N° 34. Artículo 19: Libertad de opinión y libertad de expresión. CCPR/C/GC/34. 12 de septiembre de 2011, párr. 19.

Organización de las Naciones Unidas - ONU. Relatoría especial sobre defensores de derechos humanos. (2011). Margaret Sekaggya. Informe A/HRC/19/55. 21 de diciembre de 2011.

Organización de las Naciones Unidas - ONU. Relatoría especial sobre derechos humanos y medio ambiente. (2018). John H. Knox. Informe A/HRC/37/59. 24 de enero de 2018, párr. 36-37.

PLAZA MARTÍN, Carmen. Protección del medio ambiente y participación pública: la reciente evolución a nivel internacional y en España. Revista Veredas do direito, vol. 16, n° 35, pp. 13

RAMOS SIMÓN, L. Fernando, ARQUERO AVILÉS, Rosario, COBO SERRANO, Silvia y BLÁZQUEZ OCHANDO, Manuel. La información medioambiental en España: recursos y acceso a la información pública (1ª Parte). Revista Interamericana de Bibliotecología 2013, vol. 36, n° 3, pp. 223

Tribunal Constitucional del Perú (2000). Sentencia recaída en el Exp. N° 0950-2000-HD/TC. Asociación de Pensionistas de la Fuerza Armada y la Policía Nacional. 13 de diciembre de 2000, fj. 5; (2004). Sentencia recaída en el Exp. N° 2579-2003-HD/TC. Julia Eleyza Arellano Serquén. 6 de abril de 2004, fj. 3.