

Lima, 12 de junio de 2020

Señor

Gilmer Trujillo Zegarra

Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores

Congreso de la República.

Lima. –

Asunto: Remitimos Informe que
sustenta la ratificación
Acuerdo de Escazú

De nuestra mayor consideración:

Es grato dirigirnos a Usted para saludarlo cordialmente en nombre de la Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú y, a la vez, sirva la presente para remitirle el Informe del asunto de la referencia, mediante el cual sustentamos jurídicamente la necesidad de ratificar el “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, Acuerdo de Escazú, por lo que apreciaremos que el mismo sea revisado y considerado en el dictamen que la Comisión que usted preside debe emitir respecto a la ratificación de dicho acuerdo. Asimismo, esperamos que esta contribución permita enriquecer el debate parlamentario sobre la ratificación del precitado acuerdo, sobre el cual estamos seguros que contribuirá a fortalecer nuestra democracia y el Estado de Derecho en materia ambiental.

Atentamente,

Mariano Castro Sánchez-Moreno

Docente

Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú

DNI 072123391

José Francisco Inga Párraga

DNI 72871021

Irma Dávila Tarrillo

DNI 70004506

Julio César Cruz Ccapcha

DNI 70441852

INFORME N°01-2020

PARA: **Gilmer Trujillo**
Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores

DE: Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú

ASUNTO: Informe Técnico-Legal para la Ratificación del Acuerdo Regional sobre 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.

REFERENCIA: Propuesta de Resolución de Ratificación enviada por el Poder Ejecutivo (Oficio N°205-2019-PR)

FECHA: 12 de junio 2020

I. ANTECEDENTES

El Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, es uno de los más grandes hitos de nuestra región en materia de derechos ambientales. Fue concebido como instrumento de derecho internacional que desarrolla el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de la Cumbre de las Naciones Unidas de Río de 1992, en el que se establece que el mejor método para tratar las cuestiones ambientales es a través del acceso a la información ambiental, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Este desarrollo se hizo posible gracias a la decisión de 10 países que en la Conferencia de las Naciones Unidas de Desarrollo Sostenible del 2012 (Río+20), realizada en el año 2012, declararon generar un instrumento regional que refleje los ideales establecidos en el Principio 10. En tal sentido, los países signatarios de la Declaración de Río de Janeiro suscribieron en nuestra capital la Visión de Lima la cual reconoce que los Derechos de Acceso constituyen una importante contribución para la formulación y aplicación de medidas y políticas informadas, transparentes y adecuadas para propiciar un mayor bienestar de la población y contribuir a la rendición de cuentas y a la vigencia del Estado de Derecho; así como establece los valores y principios que inspirarán y orientarán el instrumento regional tales como igualdad, inclusión, transparencia, proactividad, colaboración, progresividad y no regresividad; destacándose que el ejercicio de los derechos de acceso profundiza y fortalece la democracia y contribuye a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos. De ese modo, el Perú asume un liderazgo significativo en la promoción de un acuerdo regional que permita la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso.

Posteriormente, con la Declaración de Santiago de 2014 y con el apoyo de CEPAL, en el 2015 se dio paso a un proceso de diálogo sobre el contenido del Acuerdo respetando las características y soberanía del ordenamiento de cada país, donde el Perú fue actor importante.

Luego de ello, se adoptó el Acuerdo de Escazú, en alusión a la ciudad de Costa Rica donde culminó su redacción el 4 de marzo de 2018. Nuestro país, suscribió el Acuerdo el 27 de setiembre del 2018 y al igual que otros 22 países de Latinoamérica. Actualmente, 9 países han ratificado el Acuerdo, pero se requiere de 11 ratificaciones para su entrada en vigor.

En consecuencia, la ratificación del Acuerdo de Escazú por el actual Congreso de la República es de vital importancia y constituye un avance histórico a nivel nacional, regional y mundial; representando una oportunidad para el reconocimiento, tutela y fortalecimiento de la democracia en materia ambiental, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de la población. Asimismo, supondrá los siguientes beneficios para nuestro país: mejora del proceso de toma de decisiones para políticas públicas a causa de una sistematización de los mecanismos de acceso a la información pública, facilitará el ejercicio de derechos de la población como el gozar de un ambiente saludable, mejorará la relación de autoridad y ciudadanía por medio de la transparencia en la información, permitirá la actualización y mejora de las políticas públicas en materia ambiental, contribuirá a la prevención y a evitar conflictos sociales, mejorará el sistema de justicia mediante la especialización en materia ambiental, establecerá mecanismos de protección para aquellos ciudadanos que ejercen el rol de defensores ambientales, entre otros.

Estos aspectos serán analizados, en cinco partes, conforme a los ejes temáticos que el Acuerdo de Escazú establece: (i) Acceso a la Información Ambiental, (ii) Participación ciudadana en Asuntos Ambientales, (iii) Acceso a la Justicia Ambiental, (iv) De los defensores ambientales, y finalmente, (v) De la Conferencia de las Partes.

Cabe señalar que esta iniciativa no solo cuenta con la opinión favorable de todas las entidades competentes del Poder Ejecutivo, sino que también es apoyada por diversos grupos de la sociedad civil. La Clínica Jurídica Derecho Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú, busca, desde la academia, coadyuvar al desarrollo del país, con este trascendental avance, por lo que esperamos que el Congreso de la República pueda ratificar dicho acuerdo.

II. ANÁLISIS

A. Acceso a la información ambiental

El derecho de acceso a la información tiene sus antecedentes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) de 1966 cuyo artículo 19 inciso 2 consagra el derecho de “la libertad de buscar, recibir y difundir información”. Así mismo, este derecho se reconoció como parte del derecho de la libertad de expresión en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH- de 1969 y como un derecho fundamental e inherente a todas las personas en la Declaración Interamericana de Principios sobre Libertad de Expresión.

Concretamente, el acceso a la información en el Acuerdo de Escazú se fundamenta en la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 el cual estableció que “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”. Luego de 20 años la Declaración Río + 20 de 2012 se reafirma los compromisos adoptados y se alienta a la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para su promoción.

A nivel estatal, el derecho de acceso a la información tiene rango constitucional, pues se encuentra contenida en el artículo 2 inciso 5 de Constitución Política en los siguientes términos: Toda persona tiene derecho “A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública”. En ese mismo sentido, a nivel legal también rige la Ley n° 27806- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que de manera general prevé la obligación de las entidades públicas para brindar información de la entidad a quien lo solicite.

En el Acuerdo de Escazú establece mandatos específicos sobre acceso a la información que deben ser adoptados por los países de la región para lograr los objetivos propuestos. Así, el artículo 5 y 6 del mencionado acuerdo regulan lo vinculado al acceso a la información ambiental así como la generación y divulgación de información ambiental respectivamente.

Antes de desarrollar ambos artículos, se debe tener en cuenta que de acuerdo a Escazú se entiende por información ambiental: “cualquier información escrita visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (artículo 2 inciso c)

En base al artículo 5, el inciso 1 establece la obligación de los Estados parte de garantizar el derecho al público de acceder a la información ambiental que tienen en su poder en base al principio de máxima publicidad. Este derecho comprende, de acuerdo al inciso 2 a) solicitar y recibir información de las autoridades competentes sin necesidad de mencionar algún interés especial ni justificar las razones que motivan tal solicitud; (b) ser informado en forma expedita sobre si la información solicitada obra o no en poder de la autoridad competente que recibe la solicitud; y (c) ser informado del derecho a impugnar y recurrir la no entrega de información y de los requisitos para ejercer ese derecho

De acuerdo a lo mencionado, la persona que solicita tiene derecho de recibir la información de manera expedita sin necesidad de indicar los motivos de la petición e incluso tendrá derecho a impugnar en caso no reciba lo requerido. En ese sentido, para no incurrir en un supuesto de denegatoria de la información ambiental, se ha establecido que el Estado, a través de sus instancias competentes, comunique al solicitante de manera escrita las razones y disposiciones jurídicas que sustenten tal denegación e incluso se le debe informar los mecanismos pertinentes para impugnar y recurrir la decisión (artículo 5, numeral 5).

En esta misma línea, según el numeral 8 y 9 del artículo 5, se requiere que los motivos de la denegatoria se encuentren legalmente establecidos con anterioridad y se deben definir y

reglamentar claramente en base al interés público, lo que significa que la autoridad competente deberá ponderar en base a los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad para verificar si prevalece la retención de la información o su publicación.

En segundo lugar, se coloca un especial énfasis en facilitar información ambiental a las personas y/o grupos vulnerables como lo son los pueblos indígenas y grupos étnicos, pues se busca la participación de todos en igualdad de condiciones. Se exige, por tanto, que se instauren procedimientos que se ajusten a sus condiciones y especificidades; y además, se establece que los Estados deberán proporcionar asistencia para formular sus peticiones y obtener respuestas (artículo 5, numeral 3 y 4).

En tercer lugar, el Acuerdo de Escazú ha establecido disposiciones respecto a las formas de entrega de la información ambiental. Así, desde los numeral 11 al 17 del artículo 5, se exige que los Estados brinden la información en el formato requerido por el solicitante; se debe responder con la máxima celeridad posible; si en caso se necesite mayor tiempo se deberá notificar al solicitante por escrito la justificación de la extensión del plazo; si la autoridad no posee la información deberá comunicarlo de manera inmediata al solicitante y si tal información no existe deberá también informarse dentro del plazo previsto y de manera escrita.

Por último, el numeral 18 del artículo indica que los Estados partes designarán instituciones imparciales, autónomas e independientes para promover la transparencia, fiscalizar el cumplimiento de las normas y vigilar, garantizar el derecho de acceso a la información. El mencionado inciso es de gran importancia, porque exhorta a los países de la región a contar con instituciones que garanticen el efectivo ejercicio del derecho a la información ambiental, además implica que estas instituciones fiscalicen el verdadero cumplimiento de las otras instituciones que cuentan con peticiones de información ambiental. En el caso peruano, contamos con la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública creada mediante Decreto Legislativo N° 1353, la cual ejerce facultades normativas, supervisoras, consultivas, promotora y de representación en materia de transparencia y acceso a la información pública. Asimismo, en el marco del Decreto Legislativo N° 1353, se creó también el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TTAIP) como órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos encargado de resolver en la última instancia administrativa las controversias que se susciten vinculadas a la transparencia y al derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. De ese modo, tenemos que el Estado Peruano ha avanzado significativamente respecto a lo dispuesto en el numeral 18 del artículo 5 del Acuerdo de Escazú en la medida que cuenta con una institucionalidad dedicada a supervisar y garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información.

Respecto al artículo 6, se prevé los mecanismos para la generación y divulgación de la información ambiental. Por un lado, se busca que sean los mismos Estados quienes pongan a disposición de la población la información ambiental relevante y que se realice de manera periódica para mantenerla siempre actualizada (artículo 6 numeral 1); asimismo se exige que la información sea reutilizable, procesable y se encuentre disponible en formatos de fácil acceso, esto es importante para que todos los ciudadanos nos mantengamos al tanto sobre lo que está aconteciendo en nuestro país en materia ambiental. Dicha disposición es compatible con las medidas de Gobierno Abierto y las políticas de Datos Abiertos que el Poder

Ejecutivo está impulsando para modernizar la gestión pública de las entidades. En esa línea, es importante que los ciudadanos accedan de manera directa a los datos sobre determinados parámetros ambientales y puedan estimar el estado de la calidad ambiental en nuestro país, como algunas instituciones públicas en materia ambiental ya lo viene realizando¹.

Igualmente, el Acuerdo de Escazú ha reconocido un listado de sistemas de información ambiental que deben garantizar los países miembros y estos deben estar debidamente organizados, deben ser accesibles para todos y su disponibilidad se regirá de manera progresiva (artículo 6 inciso 3). Esta información deberá proporcionarse en los diversos idiomas utilizados en el país y será divulgada a través de medios efectivos que permitan al público tomar medidas para prevenir o mitigar posibles daños, para ello se requiere que se establezca un sistema de alerta temprana (artículo 6 numerales 5 y 6). El Perú cuenta con una Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA la cual constituye una red de integración tecnológica, institucional y humana que facilita la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de esta, como soporte en los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental, de acuerdo a lo establecido en el artículo 35 de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611.

Por otro lado, se solicita a los Estado que realicen informes nacionales ambientales periódicamente en un intervalo máximo de 5 años y ha dispuesto algunos lineamientos de los que este informe debe versar según el numeral 7 de este artículo. De este modo, también se pide que cada parte realice evaluaciones de desempeño ambiental que evalúen la eficacia y progreso de las políticas nacionales ambientales respecto a sus metas nacionales e internacionales que se han comprometido alcanzar. Esta evaluación, según el numeral 8, indica que esta evaluación deberá ser realizada con participación de diversos actores.

Bajo dicho contexto, la Ley General del Ambiente en su artículo 42 establece que el MINAM solicitará la información a las entidades generadoras de información con la finalidad de elaborar los informes nacionales sobre el estado del ambiente. Asimismo, se publicó en el año 2016, la Evaluación de Desempeño Ambiental a cargo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, la misma que contiene 96 conclusiones y 66 recomendaciones relevantes para el mejoramiento del desempeño ambiental en el Perú, agrupadas bajo tres ejes: Progresos hacia el Desarrollo Sostenible, Calidad Ambiental y Aprovechamiento de la Base de Recursos Naturales con énfasis en el sector pesquero, minero y agrícola -forestal. En ese sentido, el Perú muestra avances significativos respecto al cumplimiento de lo establecido en el numeral 7 y 8 del artículo 6.

Finalmente, en los numerales 12 y 13 del artículo 6, se hace mención al sector privado, pues insta a los países parte a adoptar medidas necesarias mediante marcos legales para la promoción del acceso a la información que se encuentre en poder de entidades privadas y se requiere que se incentive a estas a elaborar informes de sostenibilidad en el que pongan en conocimiento sobre los posibles riesgos a la salud humana y al medio ambiente.

Con respecto a todo lo mencionado, debemos señalar nuestro país ya viene ejecutando lo establecido en el Acuerdo de Escazú. Así, se tiene por ejemplo el principio de máxima

¹ Ver por ejemplo el portal de Datos Abiertos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en: <https://www.oefa.gob.pe/datosabiertos/header.html>

publicidad establecido en el artículo 3 del Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO de la LTAIP).

Otro ejemplo que podemos citar es la no exigencia de indicar motivos por el que se requiere la información, pues esto se encuentra prescrito en el artículo 7 de la Ley 27806 que indica que en ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio del derecho.

También encontramos otra concordancia ya aplicable en nuestra legislación como es el plazo máximo para responder a una solicitud de información que de conforme al Acuerdo de Escazú es de 30 días hábiles, mientras que en el TUO de la LTAIP se dispone un plazo menor que es de 7 días hábiles prorrogables de manera excepcional por 5 días hábiles.

Todos estos ejemplos detallados previamente y a lo largo del análisis sobre el derecho de acceso a la información, permite concluir que el Estado peruano cuenta con varios mecanismos establecidos en el ordenamiento jurídico que son concordante con lo contemplado en el Acuerdo de Escazú, por lo que fortalece el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información.

B. Participación Pública en Asuntos Ambientales

El derecho de participación pública en asuntos ambientales supone que los ciudadanos tengan la oportunidad de ser informados y participar en la toma de decisiones que pudieran afectar los componentes del medio ambiente y de ese modo, afectar la calidad de vida. Esto implica que el derecho a la participación se encuentra directamente relacionado con el derecho de acceso a la información, pues exige que de manera previa se proporcione la información pertinente sobre asuntos correspondientes al medio ambiente para garantizar la participación efectiva de las personas en la toma de decisiones².

El derecho a la participación ciudadana tiene un reconocimiento a nivel constitucional. En efecto, el artículo 31 de nuestra Constitución Política reconoce que “los ciudadanos tienen derecho a participar en asuntos públicos (...)”. En el mismo cuerpo normativo también encontramos en el artículo 2 numeral 17 el derecho de todo ciudadano “a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación”.

Este derecho también se ha regulado en la Ley 28611- Ley General del Ambiente, cuyo Artículo III del Título Preliminar establece lo siguiente:

Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acciones de la gestión ambiental.

En este mismo sentido, el Artículo 47 de la misma norma ha previsto el deber de participación responsable:

² el Principio 10 de la Declaración de Río prevé que “toda persona tiene el derecho de acceder a la información sobre el ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligros en sus comunidades, así como el derecho de participar en los procesos de adopción de decisiones”.

47.1 Toda persona, natural o jurídica, tiene el deber de participar responsablemente en la gestión ambiental, actuando con buena fe, transparencia y veracidad (...)

De acuerdo a ello, se puede apreciar que la realización de este derecho se manifiesta en dos sentidos: por un lado, se presenta como un derecho y como tal implica que las autoridades generen las condiciones necesarias que favorezcan el desarrollo de procesos participativos vinculados a la temática ambiental, y de ese modo permitan la realización de éste derecho, y, por tanto, su incumplimiento puede ser exigido a nivel de los órganos administrativos y/o jurisdiccionales. Por otro lado, también se establece como un deber, es decir, una obligación impuesta a los ciudadanos para participar en asuntos ambientales de manera responsable, actuando de buena fe.

Una vez señalado el marco constitucional y legal – ambiental que regula el derecho a la participación, podemos concluir que el Acuerdo de Escazú se presenta como un mecanismo internacional que complementa nuestro marco jurídico nacional y otorga una relevancia específica al Derecho a la Participación Ciudadana en el proceso de toma de decisiones en asuntos ambientales.

En esa línea, el artículo 7 de este Convenio: “Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales”, se precisan los mecanismos de participación pública que los Estados parte deben adoptar. En base a ello, numeral 1 establece que Estados deben implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, y se garanticen mecanismos de participación tales como , revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades, así como en otros procesos de autorizaciones ambientales que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, incluyendo aquellos que puedan afectar la salud (artículo 7, numeral 2).

De otro lado, el Acuerdo de Escazú enfatiza la necesidad de una participación ciudadana temprana pues sólo así se podrá garantizar que las aportes y opiniones de la ciudadanía puedan incorporarse en la toma de decisiones. En ese sentido, tenemos que el numeral 4 y 7 establece que la participación pública debe realizarse desde las etapas iniciales del proceso y por ello debe proporcionarse información de manera clara, oportuna y comprensible para que los ciudadanos tengan la oportunidad de realizar observaciones por medios apropiados y disponibles y con ello puedan ser debidamente consideradas por la autoridad competente antes de la adopción de la decisión y, de esta manera, contribuyan de manera efectiva en el proceso.

En el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, regulado a través de la Ley N° 27446, la participación ciudadana tiene lugar durante todo el ciclo de vida del proyecto, desde el proceso de elaboración del estudio de impacto ambiental, durante la evaluación del estudio de impacto ambiental y, finalmente, luego de haberse aprobado. De ese modo, se garantiza que las percepciones, opiniones y aportes de la ciudadanía sobre la gestión ambiental del proyecto se incorporen en diversas etapas del proceso, de modo que el proyecto incorpore, como parte de su estrategia de gestión socio ambiental, la visión de la ciudadanía sobre el desarrollo y las implicancias del mismo en el territorio. El Acuerdo de Escazú de ese modo, permite consolidar este estándar que ya ha sido adoptado en nuestra legislación y evitar decisiones que pueden suponer algún tipo de vulneración al principio de no regresión en materia ambiental.

El Acuerdo de Escazú exige la información proporcionada debe realizarse a través de medios apropiados que incluyan un contenido mínimo como: el tipo o naturaleza de la decisión ambiental, la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones, el procedimiento previsto para la participación del público y las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate (artículo 7, numeral 6). En el ámbito nacional, dichas disposiciones se incorporan

Siguiendo esa línea, el Acuerdo de Escazú ha dispuesto, en el numeral 8 del artículo 7, que cada Parte deberá velar por el cumplimiento de la oportuna información sobre la decisión adoptada, los motivos y fundamentos que la sustentan y la manera que se tomó en cuenta las observaciones realizadas por los ciudadanos. Se recalca nuevamente en el siguiente numeral que la difusión de las decisiones ambientales debe realizarse a través de medios adecuados de manera efectiva y rápida y dentro de la información difundida debe incluir los procedimientos correspondientes para ejercer acciones administrativas y judiciales correspondientes (artículo 7, numeral 9).

Otro aspecto importante que prevé el Acuerdo es la consideración que se debe tener en cuenta para una adecuado ejercicio de la participación pública, es así que se requiere que los Estados deberán considerar las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género de los ciudadanos, especialmente se requiere realizar esfuerzos para identificar a las personas o grupos de vulnerabilidad y aquellos que se vean directamente afectados o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente para así eliminar las barreras a la participación conforme lo dispone los numerales 10, 14 y 16.

Asimismo, en base al numeral 12 se ha dispuesto la promoción de la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental, de acuerdo con la legislación nacional y en ese sentido, se requiere que los Estados promuevan la participación en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales. De ese modo, se busca que las posiciones nacionales que asuma el Perú en instancias internacionales de negociación, se construyan a partir de un proceso participativo con amplios sectores de la sociedad.

Finalmente, se indica cuál debe ser el contenido mínimo de información respecto al proceso de toma de decisiones ambientales, los cuales deberán ser puestos a disposición del público de manera gratuita.

- a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
- b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
- c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos;
- d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible;
- e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;

f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y

g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

Dicha información ha sido recogida en nuestro marco jurídico ambiental, sobre todo, en los resúmenes ejecutivos de los estudios de impacto ambiental de los proyectos de inversión, los cuales contienen la información esencial sobre las implicancias ambientales de la ejecución del proyecto. De otro lado, dicha información, en la medida de lo posible, puede adaptarse de acuerdo a la naturaleza de otras decisiones ambientales, distintas a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos de inversión.

En suma, la ratificación del Acuerdo de Escazú permitirá consolidar los estándares asumidos en nuestra legislación en materia de participación ciudadana en asuntos ambientales, así como fortalecer su aplicación en diferentes ámbitos de la gestión ambiental y del aprovechamiento de los recursos naturales, así como reforzará los procedimientos existentes de participación pública en nuestro ordenamiento jurídico

C. Acceso a la Justicia Ambiental

El Acuerdo de Escazú establece una serie de estándares para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales. Estos estándares significan el mínimo contenido que debe contener el marco de políticas públicas y marco normativo sobre estos derechos.

En lo que respecta a los numerales 1 y 2 del artículo 8, se tiene que el mismo establece la obligación que tiene el Estado de garantizar el acceso de justicia en asuntos ambientales de acuerdo a la garantía de un debido proceso, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento relacionado al acceso a la información ambiental, la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales, cualquier otra decisión que afecte de manera adversa al medio ambiente.

Respecto del acceso a la justicia, es un derecho fundamental recogido en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú. A través del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva se promueve el funcionamiento de la actividad jurisdiccional del Estado con la finalidad de buscar y obtener la protección efectiva de los derechos involucrados, así como la resolución definitiva de la controversia. En ese sentido, el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva comprende el derecho al acceso a la justicia y el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales.

En materia ambiental, consiste en obtener por parte de las autoridades judiciales y administrativas una solución rápida, sencilla y efectiva respecto de los conflictos originados por la afectación al ambiente y a sus componentes (los recursos naturales, tales como el

agua, aire, suelo, fauna, flora, entre otros). La afectación consiste en la acción u omisión que pueda poner en riesgo el ambiente o puede generar un daño concreto³.

Al respecto, es de considerar que el derecho de acceso a la justicia ambiental en el Perú, se puede efectivizar a través de cuatro mecanismos: Procedimientos administrativos (denuncia administrativa, PAS); procesos constitucionales (proceso de amparo, cumplimiento, hábeas data, acción popular e inconstitucionalidad), mecanismos alternativos de solución de conflictos (conciliación y arbitraje); y los procesos judiciales ordinarios (proceso civil, contencioso administrativo y proceso penal).

A nivel legislativo, el ordenamiento jurídico peruano reconoce el derecho de acceso a la justicia ambiental, en el artículo IV del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente, Ley 28611; que prescribe:

"Toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva, ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y de sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado a aquellos. Se puede interponer acciones legales aun en los casos en que no se afecte el interés económico del accionante. El interés moral legitima la acción aun cuando no se refiera directamente al accionante o a su familia."

La Ley General del Ambiente también consagra la legitimación activa para obrar en un sentido amplio, estableciendo que toda persona tiene el derecho a una acción rápida, sencilla y efectiva ante las entidades administrativas y jurisdiccionales, en defensa del ambiente y sus componentes, velando por la debida protección de la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, así como la conservación del patrimonio cultural vinculado.

En ese sentido, el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales que busca garantizar el Acuerdo de Escazú, constituye el derecho de toda persona a recurrir ante la autoridad administrativa o judicial, a fin de obtener la solución eficaz y efectiva a un problema originado por afectación al ambiente; lo que repercute en garantizar la vigencia de otros derechos que dependen de éste; tales como: el derecho a la vida y la salud, a gozar de un ambiente sano y equilibrado, a la igualdad y no discriminación, a acceder a información ambiental, a participar en las decisiones públicas ambientales, entre otros.

En el artículo 8 numerales 4 y 5 del Acuerdo se establecen medidas que garanticen a las personas acceder a la justicia en asuntos ambientales tomando en cuenta, en algunos casos, su situación de vulnerabilidad. Esto se relaciona con los posibles obstáculos o barreras al acceso a la justicia ambiental que impida que se despliegue la tutela del Estado. De esta forma, el derecho de acceso a la justicia va más allá de facilitar la posibilidad de comparecer ante los tribunales, sino que, además, se requiere que dicha posibilidad no sea excluyente por

³ Benavente García, Selene (2015) Acceso a la justicia ambiental. Lima. SPDA. pág. 14

ningún motivo. Estas barreras pueden ser de diversa índole. Pueden ser económicas cuando la pobreza impacta en la concreción del derecho a la justicia o la dificultad de poder acceder al sistema de justicia en razón a la falta de recursos económicos que impiden sufragar el costo de un abogado. También pueden ser lingüísticas debido a la dificultad que poseen determinados sectores para acceder al Sistema de Justicia través de un idioma distinto al castellano. .

Al respecto, la Constitución Política del Perú en los artículos 2° inciso 19, 48° y 200° inciso 1 reconoce los derechos a la identidad étnica y cultural; así como a las lenguas originarias y al español como idiomas oficiales. En ese sentido, una forma de materializar dichos derechos es la designación de un intérprete y/o traductor, a las personas que dominen un idioma diferente al español, por lo que constituye una manifestación del ejercicio del derecho de defensa en cualquier etapa del proceso judicial.

Por otra parte, nuestra legislación nacional enarbola el principio de gratuidad de la defensa en el numeral 16 del artículo 139 de nuestra Constitución, la misma que es desarrollada en el artículo 2 de la Ley 29360 -Ley de Servicio de la Defensa Pública, que prescribe que el Servicio de Defensa Pública tiene la finalidad de asegurar el derecho de defensa proporcionando asistencia y asesoría técnico legal gratuita, en las materias expresamente establecidas, a las personas que no cuenten con recursos económicos y en los demás casos en que la ley expresamente así lo establezca.

Finalmente, la Defensa Pública cuenta entre otros servicios, con el servicio de Defensa de Víctimas, descrito en el literal h) del artículo 80 del Decreto Supremo 013-2017-JUS, la misma que tiene por finalidad el ejercicio de la defensa de las víctimas que han sufrido la vulneración de sus derechos en cualquiera de sus formas, siendo la vulneración de sus derechos constitucionales, amparables por dicho servicio, tanto en la esfera administrativa, penal y constitucional.

Por otro lado, atendiendo que el numeral 3 del artículo 8 del referido instrumento menciona que el estado contará con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental, lo que denota la necesidad de la especialización de los Defensores Públicos de Defensa de Víctimas en materia ambiental; por lo que, se sugiere la implementación del servicio de Defensa Pública de Víctimas especializado en Derecho Ambiental.

Al respecto, se debe precisar que para dichos fines el Estado peruano cuenta con todo un aparato institucional, el cual cuenta con organismos ejecutores y técnicos especializados, tales como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), el Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y Fauna Silvestre – OSINFOR y la Autoridad Nacional del Agua – ANA cuyos tribunales administrativos resuelven controversias ambientales generadas a partir del posible incumplimiento de la legislación ambiental.

De otro Pacto de Madre de Dios por la Justicia Ambientales un compromiso suscrito por representantes del Ejecutivo y la sociedad civil, que pone en relieve el reconocimiento constitucional y legal de los derechos ambientales. En esa medida se creó el Observatorio de Monitoreo de la Justicia Ambiental con la finalidad de hacer seguimiento a los órganos judiciales y sus decisiones ambientales, así como mejorar las condiciones de protección a personas que sufran algún tipo de agresión en el libre ejercicio de sus derechos a través

de la promoción de la aplicación efectiva de los mecanismos concretos y eficaces de acceso a la Justicia Ambiental en dicha región. Sin embargo, aún se requiere contar con juzgados especializados a nivel nacional, como una política de Estado, que coadyuven en la atención de la carga procesal.

La justicia ambiental requiere que sea oportuna, eficaz y expedita para asegurar la prevención de los derechos o el restablecimiento de los mismos, así como contar con un modelo de justicia ambiental desde primera instancia. El contar con juzgados, salas y fiscales especializados en materia ambiental permite la resolución celer y oportuna de los conflictos en materia ambiental, por lo que se recomienda la implementación progresiva de juzgados y salas especializadas en materia ambiental, así como la implementación de una mayor cantidad de FEMA (fiscalía especializada en materia ambiental) en los distritos judiciales al interior del país. Para ello, también se requiere contar con autoridades y profesionales capacitados en materia ambiental, por lo cual se recomienda la asignación de presupuesto y recursos para tal efecto⁴.

Si bien nuestra regulación nacional cuenta con un amplio desarrollo normativo que responde, en la mayor parte, con el estándar internacional del acceso a la justicia ambiental plasmado en el Acuerdo de Escazú, aún sigue siendo importante que se refuerce el enfoque de la especialidad ambiental en la administración de justicia. El beneficio de ratificar el Acuerdo refuerza y complementa nuestra normativa respecto al acceso de justicia ambiental a través una norma de rango constitucional que dote de espacios y autoridades con conocimientos especializados en la materia y permita generar mecanismos específicos para mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia ambiental, a través de la mejora de las capacidades de la ciudadanía en la generación de medios prueba sobre el impacto ambiental que generan las actividades, participación de la ciudadanía en los procedimientos administrativos donde se resuelvan casos que los afecte directamente, desarrollar mecanismos alternativos de solución de controversias que permitan mejorar en el ámbito rural la toma de decisiones sobre el acceso y el aprovechamiento de los recursos naturales para fines de autoconsumo y subsistencia, y que cada vez más el conocimiento sobre los temas ambientales sea parte de la evaluación para ejercer el cargo de fiscal y juez con la finalidad de administrar justicia con un enfoque más especializado.

D. De los Defensores Ambientales

Para referirnos a los defensores ambientales es necesario señalar previamente la interrelación o vinculación entre los derechos humanos y el medio ambiente.

Tradicionalmente, la afectación o degradación del medio ambiente ha sido vista y entendida como un problema de recursos ambientales. Sin embargo, ésta, originada por actividades económicas sistemáticas, sean públicas o privadas, conlleva generalmente un impacto directo en la calidad de vida de las personas y de comunidades enteras, sobre todo formada por grupos originarios y/o grupos marginados, o grupos en situación de vulnerabilidad. Lamentablemente, este deterioro está caracterizado por su continuidad en el tiempo y los

⁴ Benavente García, Selene (2015) Acceso a la justicia ambiental. Lima. SPDA. pág. 73.

efectos que se multiplican y trascienden su origen, vulnerando múltiples derechos humanos, comunitarios e individuales⁵.

Esta degradación severa del medio ambiente puede afectar el bienestar del individuo y de la sociedad en general, y como consecuencia de ello generar violaciones a los derechos de las personas, tales como los derechos a la vida, al respeto a la vida privada y familiar y a la propiedad privada. Esto significa que un medio ambiente satisfactorio y favorable al desarrollo está estrechamente relacionado con los derechos económicos y sociales en la medida en que el medio ambiente afecta la calidad de vida y la seguridad de las personas.

Esta estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales - que incluye el derecho a un medio ambiente sano - y la de los derechos civiles y políticos, constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

Es en este contexto que aparecen los defensores humanos en materia ambiental. Los Defensores de Derechos Humanos en diversos informes del Relator Especial sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos, se señala que estos pueden ser individuos, grupos y movimientos sociales sin distinciones, independientemente de si las personas deciden registrar una asociación o de si pueden hacerlo o no, de su ubicación urbana o rural, del objeto, público o privado, de sus actividades de promoción, de los asuntos relativos a los derechos humanos que les suscitan interés, de su nacionalidad, su estatus migratorio o su género, entre otros factores. Todas las personas son defensoras de los derechos humanos cuando toman las riendas del proyecto de derechos humanos por medios pacíficos⁶.

En esa línea, un defensor de los derechos humanos es toda persona que, individual o colectivamente, actúa o desea actuar para promover, proteger o procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos local, nacional, regional o internacional. Los defensores de los derechos humanos defienden, reivindican, hacen cumplir, protegen y promueven los derechos humanos, y las acciones que emprenden deben ser pacíficas. Los defensores no solo detectan violaciones de los derechos humanos, al tiempo que señalan a la atención de las autoridades las consecuencias de sus acciones y omisiones, sino que también desempeñan varias otras funciones, entre ellas la de ayudar a los Estados partes en la elaboración de las políticas públicas para el cumplimiento de sus obligaciones .

En base a ello, podemos señalar algunas de características de los defensores de los derechos humanos en materia ambiental, a la luz de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e Informes de Relator de Naciones Unidas sobre las Situación de los Derechos de los Defensores de los Derechos Humanos:

- **Defensa individual o asociativa de los derechos humanos.** - Los Defensores pueden ser individuos, grupos y movimientos sociales sin distinciones, pudiendo estar

⁵ Courtis, Christian y otros (2008) *Guía de Defensa Ambiental* AIDA: México, pág 1.

⁶ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, 2018, página 6.

registrados o no como asociación. Su objeto puede ser público o privado y desempeñar sus labores en el ámbito rural o urbano, lo esencial es que realizan una actividad orientada a la promoción y defensa de los derechos humanos. En el plano ambiental, tenemos casos que representan ambas situaciones; desde líderes indígenas u organizaciones civiles que ejercen la defensa del patrimonio forestal frente a actividades de tala ilegal que ponen en riesgo los bosques tropicales, hasta organizaciones de ciudadanos que ejercen su derecho a un medio ambiente sano y sostenible ante situaciones de disposición inadecuada de residuos sólidos en las franjas marginales de los ríos ubicados en las zonas urbanas de las ciudades. En consecuencia, la defensa individual o colectiva del derecho a un medio ambiente sano y sostenible en escenarios urbanos o rurales, no constituye *per se* una barrera que impide que estos sean calificados como defensores ambientales ante situaciones de amenaza o riesgo por la labor que realizan.

- **Ámbito multinivel de actuación.** - Los defensores promueven, protegen y procuran la protección y la realización de los derechos humanos independientemente de las fronteras o los límites jurisdiccionales y administrativos que separan a los países, las regiones y localidades. Los defensores ejercen así su actividad en un ámbito multinivel, es decir, pueden promover la realización de los derechos humanos tanto en el ámbito local, nacional, regional como internacional. Esta característica es compatible con la naturaleza de los problemas ambientales. Hoy el cambio climático tiene efectos de alcance mundial manifestados en el aumento de la temperatura del planeta, pero también impactos locales manifestados, por ejemplo, en la menor disposición de los recursos hídricos, lo que afecta el acceso al agua de las poblaciones locales. Situaciones de esta naturaleza, hacen necesario que los defensores ambientales ejerzan su labor de procurar un ambiente sano y sostenible en diversas instancias tanto de alcance internacional como local para efectos de que se adopten, por ejemplo, el marco de políticas y las medidas necesarias de mitigación frente al impacto del cambio climático en los recursos hídricos.
- **Defensa pacífica de los Derechos Humanos.** - Los defensores de los Derechos Humanos emprenden acciones pacíficas para defender, reivindicar, hacer cumplir, proteger y promover los derechos humanos. En esa línea, los defensores ambientales en el marco de proyectos de industrias extractivas deben canalizar sus demandas y propuestas para mejorar la gestión ambiental del proyecto y su compatibilidad con el modelo de desarrollo local, bajo un marco de paz social y una defensa pacífica del derecho a un medio ambiente sano y sostenible.
- **Condición permanente o intermitente.** - Los defensores de los derechos humanos se definen principalmente por las actividades⁷ que realizan en la promoción y defensa de los derechos humanos. Y pueden dedicarse a esta actividad, a tiempo completo o de manera esporádica y, no por eso, pierden su condición de defensores de derechos humanos. En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “la calidad de defensor de derechos humanos no constituye necesariamente una condición permanente” en la medida que las actividades de promoción y protección de los derechos humanos pueden ejercerse de forma intermitente u ocasional⁸. La ausencia

⁷ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, 2016, página 9.

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, considerando 129

de medidas de remediación de pasivos ambientales generados a partir del uso del mercurio en la actividad minera colonial y cuyos impactos continúan manifestándose en la actualidad, puede conllevar a medidas de defensa y protección del medio ambiente de manera constante y permanente por parte de los defensores ambientales. La discusión pública sobre una propuesta normativa que tiene consecuencias sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales, puede conllevar a la aparición puntual de defensores ambientales en base a las implicancias específicas de la propuesta. En consecuencia, podemos concluir considerando estos casos, que son las condiciones particulares de la problemática ambiental la que hace que los defensores ambientales puedan realizar su actividad de manera permanente o de manera ocasional.

- **Inciden en el diseño y la implementación de políticas públicas.** - Los defensores son una señal de alarma para los Estados; pues hacen notar los efectos y los posibles impactos que determinadas decisiones de política pública generan sobre los derechos humanos. De ese modo, generan evidencia y manifiestan preocupaciones que, de ser tomadas en cuenta, permiten mejorar el diseño y la aplicación de las políticas públicas para efectos de generar condiciones de sostenibilidad y paz social.
- **Funcionarios públicos o personas particulares.** - Como ya se indicó la calidad de defensor depende de las actividades que realiza en defensa de los derechos humanos y, en ese sentido, pueden ser tanto personas particulares como funcionarios públicos. En materia ambiental, los Guarda parques de los Sistemas de Áreas Naturales Protegidas pueden ser calificados como Defensores Ambientales cuando realizan una defensa de la biodiversidad y la salud de los ecosistemas frente al ataque y/o amenazas de actividades ilícitas que ponen en riesgo los objetivos de conservación de las áreas protegidas⁹.

En esa línea, el elemento común es que trabajan para proteger el medio ambiente del que depende una amplia gama de derechos humanos. Hay que tener presente que no se puede disfrutar plenamente de nuestros derechos, incluidos los derechos a la vida, la salud, el agua y la vivienda, en un medio ambiente degradado. En ese sentido, los defensores ambientales cumplen una trascendental función social, ya que proteger el medio ambiente conlleva también avanzar en la protección de los derechos humanos¹⁰. En el Perú se advierte dificultades para la defensa de derechos humanos, en especial para la defensa del medio ambiente. El acuerdo de Escazú menciona que *cada parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad* (artículo 9, numeral 1). Esta medida es muy importante, puesto que, como ya mencionó líneas arriba, los defensores ambientales son la primera línea de defensa que resguardan el goce efectivo de un medio ambiente equilibrado y el goce de los demás derechos relacionados a ellos. Esto encuentra respaldo a nivel constitucional en el artículo 22° inciso 22, respecto a los derechos fundamentales *toda persona tiene derecho a la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.*

⁹ Ibid.

¹⁰ Borrás Susana (2013) *El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales*. En Revista Derecho PUCP N° 70: Lima, pág. 296.

Como ya se mencionó, la vulneración al derecho al medio ambiente sano puede tener repercusiones directas o indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros. La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.

Por otra parte, el artículo 9° numeral 2 del Acuerdo establece que *“cada parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, teniendo en cuenta sus obligaciones internacionales en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico”*.

Esto encuentra respaldo en el artículo I del título preliminar de la Ley General del Ambiente:

“Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país”

Asimismo, el artículo 69° de la misma Ley señala *“la relación entre los seres humanos y el ambiente en el cual viven constituye parte de la cultura de los pueblos. Las autoridades públicas alientan aquellas expresiones culturales que contribuyan a la conservación y protección del ambiente y desincentivan aquellas contrarias a tales fines”*.

Como se aprecia hay una preocupación por parte del Estado de promover la defensa del medio ambiente, y para tal propósito es importante reconocer que los defensores ambientales hacen una contribución positiva, importante y legítima a la promoción y protección de los derechos humanos relativos al disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible¹¹. Sin embargo, debido a su actividad figuran entre los que están más expuestos y corren mayores riesgos

El poder ejecutivo ha realizado avances al respecto, el Plan Nacional de Derechos Humanos 2018-2021 aprobado mediante D. S N° 002-2018-JUS, como parte del Lineamiento Estratégico N°3: Diseño y ejecución de políticas a favor de los grupos de especial protección; establece como acción estratégica, *el fomentar mecanismos para garantizar el ejercicio seguro de la labor pacífica y no violenta, retribuida o gratuita, de defensores y defensoras de derechos humanos en todo el territorio nacional*. Considera a los Defensores de Derechos Humanos como población vulnerable y, establece como uno de sus objetivos estratégicos: *“Garantizar el ejercicio seguro y en igualdad de condiciones de las labores de las defensoras y defensores de derechos humanos”*.

¹¹ Article 19 *Un Verde Mortal, Amenazas contra los defensores y defensoras de los Derechos*. Londres, pág. 10.

Siguiendo esa misma línea, mediante Resolución Ministerial No. 0159 de 2019-JUS, se aprobó el **Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos**. El presente protocolo establece como beneficiario(a) a las personas defensoras de derechos humanos a quienes se dirigen las acciones de protección o las acciones urgentes de protección. En el protocolo hay una definición relevante: *“las personas defensoras de derechos humanos son personas naturales que actúan de forma individual o como integrantes de un grupo, organización, institución pública o movimiento social, así como personas jurídicas, grupos, organizaciones o movimientos sociales cuya finalidad es la promoción, protección o defensa de los derechos humanos, dentro del marco del Derecho nacional e internacional”*. Además, que *“la defensa de derechos humanos es toda actividad que se realiza de manera pacífica, sin recurrir al uso de la violencia, que contribuye a la eliminación efectiva de todas las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales”*.

El protocolo es un buen punto de partida porque establece cuestiones relevantes como son la protección a la integridad y vida de las personas defensoras de derechos humanos debido al tipo de actividad y los riesgos a los cuales están expuestos.

Esto es un buen avance para el reconocimiento y protección de los defensores ambientales, puesto que entre los derechos humanos y el derecho ambiental hay complementariedad por lo ya expuesto líneas arriba. El punto conexión radica en el reconocimiento del derecho al medio ambiente sano como un derecho humano¹². En ese sentido, no hay duda que los defensores ambientales también son defensores de derechos humanos.

Sin embargo, aún se requiere una mayor definición respecto de la categoría Defensor Ambiental como un concepto autónomo y por consiguiente respecto de las medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el Acuerdo de Escazú (artículo 9, numeral 3). Un reconocimiento adecuado de una categoría jurídica normativa conlleva, al mismo tiempo, a reconocer las medidas de protección adecuadas y efectivas.

En esto radica la importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú ya que nos permite adecuarnos a estándares internacionales, sin dejar de observar nuestros principios constitucionales puesto, como ya se mencionó, no hay discordancia. Además, resulta congruente y fortalece los avances normativos desarrollados por el Poder Ejecutivo para garantizar la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales de manera efectiva. Por tal motivo, nos permite seguir generando las garantías necesarias para su protección a través de un enfoque especializado que atienda a las particularidades del riesgo que estos enfrentan.

E. De la Conferencia de las Partes

El artículo 15 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, prevé la creación de la “Conferencia de las Partes” (COP) como organismo que reúne a los representantes de los países miembros. Dicho organismo

¹² Courtis, Christian y otros (2008) *Guía de Defensa Ambiental* AIDA: México, pág 7.

conforme al inciso de 2 de tal artículo, tendrá su primera sesión dentro del término del año de la entrada en vigor del Acuerdo¹³. La reunión será convocada por el Secretario/a Ejecutivo/a de CEPAL.

Esto no es algo *sui generis* para el Acuerdo de Escazú, sino una manera de organización común de los tratados promovidos por Naciones Unidas, como en el caso de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático o el Convenio de Diversidad Biológica. Estos acuerdos internacionales establecen la Conferencia de Partes como mecanismo multilateral de toma de decisiones sobre la implementación de lo dispuesto en el acuerdo.

Una de las cuestiones que caracteriza al Acuerdo de Escazú es su impulso a la participación de la ciudadanía en la discusión de asuntos ambientales. Esa iniciativa no se queda en establecer la obligación a los Estados Partes de que generen mecanismos de participación, sino que es el mismo Acuerdo, el que delega a la Conferencia de las Partes, que en su primera reunión se determinen – entre otros – procedimientos de participación del público para la aprobación de sus reglas (artículo 15, numeral 4, literal a). Con ello se muestra el carácter democrático del Acuerdo, fortaleciendo la comunicación entre autoridades y población.

Otro punto que se le encarga a la Conferencia de las Partes, es el establecimiento de un Comité de Apoyo al Cumplimiento y un Centro de Intercambio de Información sobre los derechos de acceso; esto aporta dos beneficios a la Ratificación del Acuerdo. Primero, que tendremos un órgano consultivo que contribuya a la implementación del contenido del Acuerdo, y segundo, que se tendrá información actualizada sobre los aspectos ambientales relativos a los temas del Acuerdo, que permitan fortalecer continuamente las políticas públicas ambientales en América Latina y el Caribe.

III. CONCLUSIONES

Tras lo expuesto podemos concluir señalando la importancia de la Ratificación del Acuerdo de Escazú, hecho histórico para nuestro país, y de manera especial para el Congreso de la República, que con su apoyo y en ejercicio de sus funciones constitucionales contribuirá al fortalecimiento de la democracia en materia ambiental, la mejora de las relación autoridad-ciudadanía a través de la participación ciudadana, la mejora en las condiciones para el ejercicio de derechos fundamentales, y la mejora en la calidad de vida en la población por medio de ambiente sano y saludable. En ese orden de ideas, podemos indicar como reflexiones finales, lo siguiente:

- a) El derecho al Acceso a la Información, es un derecho reconocido por nuestra Constitución y demás normas del ordenamiento jurídico – como el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o la Ley 28611 y la Ley General del Ambiente. Su reconocimiento en el Acuerdo de Escazú, permite su consolidación en los aspectos ambientales, siendo una útil herramienta tanto para la ciudadanía en el conocimiento de su situación medio ambiental, como para las autoridades con miras a la generación y mejora de políticas públicas.

¹³ Después que se realicen once ratificaciones del mismo, acorde al artículo 22

Además, mediante la información ambiental que proporcione el Estado, se promoverá en la sociedad una cultura de cuidado al medio ambiente, lo que redundará en la mejora en la calidad ambiental y un desarrollo sostenible nacional.

b) El derecho de a la Participación Ciudadana, también es uno de los derechos previstos en nuestra Constitución; su ejercicio es una de las expresiones más claras de democráticos y del Estado de Derecho. Asimismo, al ser un derecho y obligación ciudadana, permitirá el robustecimiento del civismo y la preocupación de la población por la construcción conjunta de una sociedad que combine su desarrollo con el cuidado de su medio ambiente.

De la misma manera, afianzará los vínculos entre ciudadanía y autoridades, generando mecanismos de continua interacción. Con la ratificación del Acuerdo de Escazú, se fortalece las políticas de Gobierno Abierto en la medida que la participación constituye un mecanismo bidireccional que permita construir valor público orientado a mejorar las decisiones e intervenciones ambientales en base a los intereses y expectativas de los ciudadanos. Esto refuerza la importancia de la Ratificación del Acuerdo, ya que asentará y consolidará los estándares en materia de Participación Ciudadana en asuntos ambientales, ampliando su aplicación en diversas esferas de la gestión ambiental y del acceso a los recursos naturales.

c) El derecho al Acceso en Justicia Ambiental es uno de los principales aportes de este tratado. Traerá como beneficio para el país, tener justicia especializada en temas ambientales, sobre la base del debido proceso, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir. Su fuente se encuentra también en la Constitución al contemplarse la tutela jurisdiccional efectiva, por lo que lo previsto en el Acuerdo de Escazú es totalmente compatible con nuestro ordenamiento jurídico. Con la ratificación de Acuerdo, se posibilitará la protección del derecho al medio ambiente a través del acceso a la justicia ambiental y considerando los aspectos lingüísticos de la población, lo que garantizará el desarrollo del país en equilibrio con el ambiente.

d) La protección de los defensores ambientales es otro matiz del Acuerdo de Escazú, su tratamiento tiene directa vinculación con el reconocimiento y protección de los derechos humanos, que es a su vez una de las características de nuestro Estado, que tiene desde la Constitución como fin la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad. Así con el Acuerdo de Escazú se fortalece esta misión del Estado, en la figura de los defensores ambientales, que son personas dedicadas a la defensa y realización del derecho a un medio ambiente sano y sostenible. El Acuerdo de Escazú establece que los Estados deben adoptar medidas de protección y promoción a favor de los defensores ambientales. En esto, el Estado ya adoptó decisiones en esa línea, a través del Plan Nacional de Derechos Humanos y el Protocolo para garantizar la protección de personas defensoras de Derechos Humanos, las cuales constituyen decisiones compatibles con lo estipulado en el Acuerdo de Escazú.

e) Por último, la Conferencia de las Partes (COP) será un órgano que se creará luego de la Ratificación del Acuerdo, y será, como en el caso de otros acuerdos internacionales en el marco del Sistema Naciones Unidas, el máximo espacio multilateral donde los países que ratificaron el Acuerdo adoptarán las decisiones necesarias para su implementación. Además, se prevé órganos subsidiarios como el Comité de Apoyo y Cumplimiento, como instancia consultiva que apoyará en hacer efectivo el contenido del Acuerdo. En adición a ello, la ratificación del Acuerdo de Escazú permitirá contar con un centro de intercambio de

información de carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso en el cual se podrá incluir medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas implementadas por los países de la región en materia de Derechos de Acceso.