3

CCMSS

Nota informativa

Marzo 2019

Oportunidades asociadas a la ratificación del Acuerdo de Escazú para México

Francisco Cravioto
INCIFOR / CCMSS

CCMSS 25 años
COMUNIDADES FUERTES
BOSQUES VIVOS

CCMSS

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.

Acerca del CCMSS: El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible es una asociación civil no lucrativa, formada por personas y organizaciones; lleva 25 años trabajando directamente en campo con comunidades de diversos estados del país para impulsar el manejo forestal comunitario. Trabaja en Quintana Roo, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Veracruz y Colima. Su misión es contribuir a mejorar las condiciones de vida y de participación de las comunidades rurales que viven en regiones forestales. Más información: http://www.ccmss.org.mx/.

Oportunidades asociadas a la ratificación del Acuerdo de Escazú para México

Francisco Cravioto
INCIFOR / CCMSS

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 coloquialmente como el Acuerdo de Escazú –población de Costa Rica donde fue negociado— es un tratado internacional que, de ratificarse y entrar en vigor, colocaría a nuestra región a la vanguardia con respecto a la adopción de normatividad internacional que dote de contenido al Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Antecedentes

El principio 10 de la Declaración de Río, a la letra, establece lo siguiente:

> 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, 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 éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.[1]

Esta declaración fue firmada en 1992 en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Aunque esta declaración no es vinculante para el Estado mexicano, los principios establecidos en la misma son considerados como fuente de Derecho Internacional que informa las decisiones del Poder Judicial en la materia correspondiente.

1 Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, disponible en http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm.

En 2012, la Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible volvió a reunirse con el propósito de evaluar los primeros veinte años de la implementación de la Declaración de Río. A este evento se le conoce coloquialmente como Río +20. El documento final de la Conferencia reafirma, en los puntos 13 y 43 a 53, la importancia del acceso a la información, la participación de la sociedad civil y el acceso a la justicia sobre todas las decisiones, actos legislativos o política pública relativa al medio ambiente o al desarrollo sostenible. En estos puntos, ahonda sobre lo establecido en el Principio 10, subrayando la importancia del goce de estos derechos para las mujeres, jóvenes, niños, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores, sindicatos, empresas e industria, la comunidad científica y tecnológica, agricultores, comunidades locales, grupos de voluntarios, fundaciones, migrantes, familias, personas de edad y personas con discapacidad[2]. Al igual que la Declaración de Río, el documento final de Río +20 no es vinculante para el gobierno mexicano. No obstante, el desglose que establece sobre el Principio 10 informa las decisiones de autoridades judiciales mexicanas.

Con base en estos antecedentes, a lo largo de los pasados años se han dado reuniones de alto nivel entre las cancillerías de múltiples estados de América Latina y el Caribe. A estas reuniones han concurrido representantes de la sociedad civil, juristas y académicos que impulsaron la generación de un tratado para los Estados parte que aterrice en normas vinculantes los puntos establecidos por el Principio 10. De estas reuniones surgió el Acuerdo de Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, el 4 de marzo de 2011, al cual se le conoce coloquialmente por el nombre de la localidad costarricense en la cual se llevaron a cabo las negociaciones: Escazú.

Una vez acordado el texto, fue depositado en la Asamblea General de las Naciones Unidas y se abrió el 27 de septiembre de 2018 para la firma de aquellas partes involucradas en la negociación del tratado. Al 19 de diciembre de 2018, el Acuerdo de Escazú ha sido firmado por 16 Estados[3]. Su entrada en vigor requiere de la ratificación de por lo menos 11 Estados. A la fecha, no ha sido ratificado por ninguno de los Estados firmantes.

El ex titular de la cancillería mexicana, Luis Videgaray, firmó el acuerdo de Escazú el 27 de septiembre de 2018. No obstante, entre esta fecha y el 30 de noviembre no entregó este tratado al Senado para su posible ratificación. Se desconoce cuál es la posición del gobierno del presidente C. Andrés Manuel López Obrador y el canciller Marcelo Ebrard. No obstante, no se percibe un posicionamiento en contra del tratado y los puntos que promueve.

De ser ratificado, el Acuerdo de Escazú representaría la primera instancia a nivel internacional en que un conjunto de Estados se adhieren a un tratado que haga vinculantes los puntos establecidos en el Principio 10 de la Declaración de Río. Este antecedente podría marcar la pauta para que otras regiones del mundo adopten tratados similares.

Objetivos del Acuerdo de Escazú

El objetivo principal de este tratado es luchar contra la desigualdad y la discriminación; así como garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible, dedicando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y colocando la igualdad en el centro de la toma de decisión sobre desarrollo sostenible.

El Acuerdo de Escazú busca, a su vez, reducir las asimetrías en las relaciones entre Estado, mercado y sociedad, fortaleciendo la democracia, generando confianza en el proceso de toma de decisión y reduciendo la incidencia de conflictos socioambientales.

Algunos de los puntos destacados del tratado son los siguientes:

2 Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, 19 de junio de 2012, disponible en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf.

3 Los Estados firmantes son Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

1. La promoción del libre acceso a la información pública en materia ambiental por parte de la ciudadanía de los Estados parte.
2. Establece la obligación para los Estados de generar y divulgar proactivamente información en materia ambiental.
3. Fomenta la participación ciudadana en procesos de toma de decisión determinantes para su desarrollo.
4. Garantiza el pleno acceso a la justicia de la ciudadanía en materia ambiental.
5. Reconoce, por primera vez a nivel internacional, la figura de defensor de derechos humanos en asuntos ambientales, otorgando a los mismos derechos y garantías para el libre y seguro ejercicio de su labor.

Adicionalmente, el Acuerdo establece estándares regionales, promueve la creación de capacidades –en particular, a través de la cooperación Sur-Sur–, sienta las bases de una estructura institucional de apoyo, establece un centro de intercambio de información y ofrece herramientas para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones en la materia.

El derecho al acceso a la información

En el artículo 5 del Acuerdo de Escazú se establece la obligación de los Estados partes a proporcionar a la ciudadanía la información que soliciten sobre temas ambientales de acuerdo con el principio de máxima publicidad. Este derecho se ejerce sin necesidad de justificar interés, por parte de la ciudadanía. Asimismo, se establecen condiciones que facilitan el acceso a la información a personas en situación de vulnerabilidad. Para pueblos originarios o equiparables se presente la asistencia necesaria para tramitar solicitudes y recibir información (queda implícita la necesidad de llevar a cabo las traducciones pertinentes). Por último, se establecen claramente las causales a partir de las cuales, por interés público, el Estado puede negar la información. De esta forma se evita la denegación arbitraria por parte de los Estados de la entrega de información. Asimismo, se anula la implementación de cobros por acceder a la información (más allá de costos razonables de reproducción o envío). En consecuencia con esta disposición, se reconoce el derecho de los ciudadanos a impugnar jurídicamente una decisión de denegar información. Por último, el Acuerdo obliga a los Estados parte a establecer un organismo o institución autónoma para vigilar el cumplimiento del derecho al acceso a la información.

Para el caso de México, las normas aplicables en materia de transparencia y acceso a la información se encuentran avanzadas con respecto a los marcos normativos de otros Estados de la región. En sí, el Acuerdo de Escazú no contempla algún punto que contradiga o supere lo dispuesto en la Constitución, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública o la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, entre otros marcos normativos aplicables en la materia.

Obligación de los Estados de generar y divulgar proactivamente información en materia ambiental

El artículo 6 del Acuerdo de Escazú establece la obligación de los Estados parte de recopilar, poner a disposición del público y difundir, en la medida de sus posibilidades presupuestales, información pertinente sobre el medio ambiente, de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible, y comprensible, con actualizaciones periódicas y desagregada y descentralizada con respecto a los distintos niveles de gobierno. Para facilitar el uso y la distribución de esta información la misma debe presentarse en datos abiertos u otros formatos accesibles. Asimismo, se deben de presentar las traducciones que sean pertinentes para hacer accesible la información, así como versiones en lenguaje ciudadano (no técnico).

Esta información puede incluir: textos de normas aplicables al sector; informes sobre el estado del medio ambiente; listado de dependencias competentes; listado de zonas contaminadas por tipo de contaminante y localización; uso y conservación de recursos naturales y servicios ecosistémicos; informes científicos y técnicos sobre temas medioambientales; documentos relativos a cambio climático; información sobre procedimientos de evaluación de impacto ambiental;

listado de residuos por tipo, volumen, localización y año; e información sobre imposición de sanciones en materia ambiental. La información incluye informes sobre el desempeño socioambiental de empresas privadas.

De ratificarse y entrar en vigor el Acuerdo de Escazú, el gobierno mexicano se encontraría bajo la obligación de mejorar sustantivamente sus sistemas de información. Los beneficios para la ciudadanía derivados de las obligaciones establecidas en este artículo son múltiples. Incluyen información pertinente para garantizar la salud, seguridad y bienestar de la población, información útil para actividades productivas como el aprovechamiento forestal, procedimientos de evaluación de impacto ambiental que provean información sobre los potenciales beneficios o perjuicios de un proyecto o información fehaciente y comparable a lo largo del tiempo sobre el desempeño del gobierno en materia ambiental, entre otros rubros.

Participación ciudadana en procesos de toma de decisión en materia ambiental

La participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión, autorizaciones, programas y políticas públicas, ordenamientos territoriales u otros actos de autoridad relacionadas con el medio ambiente debe ser previa, abierta, inclusiva y adecuada a las características locales de la población interesada. Así lo marca el artículo 7 del Acuerdo de Escazú. A este derecho le precede el derecho al acceso y generación de información establecido en los dos artículos anteriores. Este derecho es pertinente, en particular, para decisiones que competan a proyectos asociados a graves y profundas afectaciones ambientales.

Aunque el Acuerdo de Escazú no establezca un carácter vinculante para la participación de la ciudadanía en decisiones que competen al medio ambiente, genera ventanas de oportunidad importantes para garantizar que la ciudadanía esté informada sobre proyectos y decisiones que puedan afectar sus derechos. Para el caso mexicano, establece obligaciones específicas para el Estado que impiden que los procesos de participación existentes en la actualidad –particularmente las consultas públicas vinculadas a los procedimientos de impacto ambiental– se conviertan, en la práctica, en actos de simulación.

Pleno acceso a la justicia en materia ambiental

El artículo 8 del Acuerdo de Escazú establece obligaciones para garantizar el acceso a la justicia de la ciudadanía en materia ambiental. Busca que los procedimientos jurídicos sean efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos.

Un punto de suma importancia que se establece con respecto al acceso a la justicia es la "legitimación activa amplia en la defensa del medio ambiente". Este punto es fundamental, en tanto que garantiza a cualquier ciudadano interesado el derecho a buscar justicia en caso de violaciones a derechos ambientales. Esto impide que aquella parte que presente una denuncia tenga que comprobar que ha sido afectada directamente por alguna presunta violación al derecho ambiental. Asimismo, busca facilitar la presentación de pruebas de daño ambiental, revirtiendo la carga de la prueba sobre el presunto infractor y no sobre la presunta víctima.

Por último, se establecen mecanismos claros de reparación y garantías de no repetición para infractores. Este punto es fundamental para México, particularmente tras el derrame de la mina Buenavista del Cobre, de Grupo México, de sulfato de cobre vertido a los ríos Bacanuchi y Sonora en septiembre de 2014. Esta catástrofe ambiental puso a prueba los límites de la recién estrenada Ley de Responsabilidad Ambiental, la cual probó ser poco efectiva para establecer una sanción a la parte responsable del derrame, estableciendo nulas condiciones disuasorias que garanticen la no repetición de daños de esta naturaleza.

Defensores de derechos humanos en materia ambiental

El Acuerdo de Escazú representa la primera norma internacional en la cual se reconoce la figura del "defensor de derechos humanos den materia ambiental". Con este reconocimiento, los Estados partes se com-

prometen a generar condiciones para que el trabajo de estos individuos se desarrolle en un entorno seguro y propicio, sin amenazas, restricciones o inseguridad. Se obliga a los Estados partes a reconocer ampliamente los derechos civiles de los defensores ambientales, así como la responsabilidad de investigar y sancionar cualquier ataque, amenaza o intimidación a los mismos.

México, desafortunadamente, no representa un caso de excepción en América Latina y el Caribe, una región donde quienes trabajan activamente por la defensa del medio ambiente son blanco común de ataques o amenazas por parte de múltiples grupos para quienes esta labor se torna incómoda. De acuerdo con *Global Witness*, solo en 2017 en México se produjo el asesinato de 15 defensores ambientales. De acuerdo con esta organización, la violencia contra defensores ambientales en México se encuentra en ascenso. En 2016, México se encontraba en la décimo cuarta posición con respecto al ejercicio de violencia letal contra defensores. Tan solo un año después, este país ascendió al cuarto lugar global, solo superado por Brasil, Filipinas y Colombia[4].

Reflexiones finales

Es importante promover la ratificación en el Senado del Acuerdo de Escazú. Para esto se requiere que la cancillería entregue este tratado al Senado para dar comienzo al proceso de ratificación.

Con la reforma al artículo 1 constitucional de 2011, el principio *pro persona* quedó plasmado en la Carta Magna. Este principio establece, en términos simples, que aquellas normas de derecho internacional que versen sobre temas de derechos humanos gozarán de un rango equiparable con los artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los derechos al acceso a la información, a la participación, al acceso a la justicia y a la seguridad de los defensores adquirirían, por tanto, rango constitucional en caso de ratificarse y entrar en vigor el Acuerdo de Escazú. Esta situación generaría condiciones favorables para el desarrollo de procesos de defensa del territorio o la promoción de actividades que favorezcan el aprovechamiento sostenible de bienes naturales, como el manejo forestal comunitario.

4 "New data reveals 197 land and environmental defenders murdered in 2017", Global Witness, disponible en: https://www.globalwitness.org/fr/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmental-defenders-murdered-2017/.

CCMSS
Consejo Civil Mexicano para
la Silvicultura Sostenible, A.C.

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.

http://www.ccmss.org.mx/
Facebook: @ccmss.org.mx
Twitter: @CCMSSAC
Escríbenos a: ccmss@ccmss.org.mx