

Ambientalismo para pobres diablos: Escazú y el ambientalismo en América Latina y el Caribe

EZIO COSTA CORDELLA

*Las piedras tienen espíritu
dice nuestra Gente
por eso no hay que olvidarse
de Conversar con ellas¹*

Una de las cuestiones llamativas e interesantes del derecho ambiental es cómo su construcción se ha visto marcada por la necesidad de sintetizar en su interior algunas de las tensiones presentes en torno a su existencia, marcada por la urgencia de proteger el medio ambiente en una estructura social y económica que, hasta hace escasas décadas, ni siquiera había conceptualizado al medio ambiente como un elemento relevante.

Con todo, el derecho ambiental ha creado una serie de mecanismos internos que buscan contener parte de estas tensiones. El que parece ser más famoso entre ellos es la idea de «desarrollo sustentable»,² un concepto polisémico y complejo que se quiere hacer cargo de un problema social relevante, como es el hecho de que el sistema económico reinante necesita impactar al medio ambiente para mantenerse funcionando, pero los humanos que creamos y vivimos en ese sistema necesitamos mantener el entorno relativamente cuidado para poder seguir existiendo.

En la creación de ese dispositivo, y de varios que vienen después, el foco está puesto en cómo lograr la protección del ambiente dentro de los parámetros lógicos,

¹ Elicura Chihuailaf, *De Sueños Azules y Contrasueños, Sueños de luna azul*, Editorial Cuatro Vientos, Santiago de Chile, 2008, p. 55

² Edoardo Amato, Daniela Bernaschi y María Camilla Fraudatario, «Structuring Sustainable Development as a wicked problem: Definition, measure and design» presentado en la conferencia de la *International Public Policy Association (IPPA)*, Budapest, junio de 2022.

fundamentos esenciales y conceptos basales de la economía. Es decir, adaptar la necesidad de proteger el medio ambiente al lenguaje de esa disciplina, dada su influencia en la toma de decisiones públicas y privadas.

¿Por qué adaptarse a ese lenguaje, cuando debería ser al revés? ¿No debería ser la economía la que deje atrás sus dogmas y reconsidere sus modos para hacerse compatible con un sistema biofísico limitado? ¿Por qué tardamos tanto en resolver la crisis climática, si debiéramos simplemente prohibir a nivel global la extracción y uso de combustibles fósiles?

Una visión más radical y consciente de la urgencia ambiental podría desaconsejar esta estrategia de adaptación y buscar vías más efectivas. Sin embargo, también es cierto que la idea de protección ambiental llega tarde a la conversación y su potencial impacto es demasiado fuerte como para ser tolerable de manera pacífica por los actores sociales, si fuera implementado de manera total. Es por ello por lo que a pesar de que, por ejemplo, la solución a la crisis climática podría ser simplemente dejar de extraer y quemar combustibles fósiles, la realidad social se impone y lograr esa prohibición está fuera de las posibilidades reales.

Así, la preocupación por la protección del ambiente ha seguido un camino más lento y gradual, potencialmente más sólido, que se basa precisamente en la adaptación de sus principios fundamentales para alinearse con los que rigen el mundo. De este modo, se busca propiciar conversaciones constructivas que logren los cambios necesarios a mediano y largo plazo.

Esta estrategia, probablemente adaptativa, no planificada y en gran parte intuitiva, puede rastrearse desde los inicios del derecho ambiental, en particular desde su hito fundacional más relevante: la Cumbre de la Tierra de 1992. Allí se encuentran las raíces más profundas del derecho ambiental, lo que nos permite entender tanto sus lógicas como la interacción entre las instituciones que gobiernan la relación entre sociedad y naturaleza. Con aciertos y dificultades, la construcción del derecho ambiental a partir de los paradigmas de Río 1992 ha ido edificando un entramado normativo que busca enfrentar la acelerada degradación del entorno sin generar disrupciones socialmente inaceptables, que pudieran provocar una reacción que haga inviable la continuidad de una agenda gradual, aunque a menudo demasiado gradual, para modificar nuestros modos de vida.

Aunque a estas alturas pueda parecer una idea antigua, el derecho ambiental comenzó a operar en el mundo hace relativamente pocos años, y con propuestas que, si fueran recibidas correcta y completamente, implicarían un cambio radical en la forma en que entendemos nuestro entorno. Consideremos algunas de ellas a modo de ejemplo: (1) Nuestro mundo no está compuesto por elementos que puedan ser observados de manera aislada, sino que todos están interrelacionados. (2) Las acciones que realizamos hoy en relación con el medio ambiente tienen consecuencias para las generaciones futuras, a las que debemos respeto. (3) El medio ambiente tiene un valor intrínseco. (4) La toma de decisiones que afectan al medio ambiente debe considerar tanto los intereses generales como los locales.

Cada una de estas ideas trae consigo una serie de consecuencias en el mundo material, y especialmente en las formas en que deberíamos conducir nuestros asuntos, tanto a nivel colectivo como individual, lo que implica modificar prácticas e instituciones. De las ideas mencionadas, quizás la que más ha penetrado en el entramado institucional es la última, relacionada con lo que se conoce como derechos de acceso en materia ambiental (o a veces como «democracia ambiental»), es decir, los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.

Con todo lo anterior en mente, y a modo de prelude más que de introducción, este texto tendrá dos objetivos principales. El primero, más directo, es dar a conocer el contenido del Acuerdo de Escazú. El segundo, un poco más complejo, es destacar la capacidad del Acuerdo para resolver conflictos ambientales al generar condiciones de participación equitativa. Esto implica, a su vez, reconocer las diferencias preexistentes y las barreras que impiden a muchas personas participar plenamente en la toma de decisiones ambientales.

Derechos de acceso y el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe

Los derechos de acceso –que incluyen el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales– se han vuelto esenciales en el derecho ambiental contemporáneo. Estos derechos no solo son cruciales para garantizar la protección del medio ambiente, sino que también son fundamentales para fortalecer la de-

mocracia y el desarrollo sostenible. La importancia de estos derechos radica en que permiten a las personas acceder a información sobre el estado del medio ambiente, participar en la toma de decisiones que pueden afectar sus vidas y su entorno, y buscar justicia cuando se violen sus derechos ambientales.

A lo largo de las últimas décadas, los derechos de acceso han experimentado una importante evolución, impulsada por diversos instrumentos internacionales que

En las últimas décadas se han impulsado los derechos de acceso a través de distintos instrumentos internacionales y del Acuerdo de Escazú de 2018

parten del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 y terminan en el Acuerdo de Escazú de 2018. En el medio, el Convenio de Aarhus de 1998 que vino a materializar estos derechos en el concierto jurídico europeo. Estos instrumentos han promovido la incorporación de los derechos de acceso en las legislaciones nacionales y han sentado las bases para un marco jurídico más sólido para la protección ambiental. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha jugado un papel importante en la evolución de los derechos de acceso, reconociendo su importancia para la protección del derecho a un medio ambiente sano.

Abordaré aquí el contenido principal del Acuerdo de Escazú respecto de estos tres derechos, de manera sintética, para que luego podamos centrarnos en reflexionar sobre las novedades del acuerdo y su potencia específica.

El primer derecho en cuestión es el acceso a la información ambiental, cuestión que es abordada por el Acuerdo mediante el establecimiento de un marco que busca garantizar este derecho a todas las personas con un estándar internacional homogéneo. En primer lugar, define ampliamente la «información ambiental» como cualquier información, sin importar su formato, que se relacione con el medio ambiente, sus elementos, los recursos naturales, riesgos ambientales, impactos adversos a la salud y la gestión ambiental. Esta definición busca abarcar la mayor cantidad de información posible para que esté disponible al público.

El primer derecho en cuestión es el acceso a la información ambiental, cuestión que es abordada por el Acuerdo mediante el establecimiento de un marco que busca garantizar este derecho a todas las personas con un estándar internacional homogéneo. En primer lugar, define ampliamente la «información ambiental» como cualquier información, sin importar su formato, que se relacione con el medio ambiente, sus elementos, los recursos naturales, riesgos ambientales, impactos adversos a la salud y la gestión ambiental. Esta definición busca abarcar la mayor cantidad de información posible para que esté disponible al público.

El Acuerdo establece la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la información ambiental a través de dos mecanismos principales: la transparencia pasiva y la transparencia activa. La transparencia pasiva se refiere a la obligación de las autoridades públicas de responder a las solicitudes de información ambiental

que realice cualquier persona, sin necesidad de justificar su interés o motivo. El Acuerdo establece un plazo máximo de 30 días para responder a estas solicitudes y, en caso de denegación, se debe justificar por escrito con base en las causales establecidas en el propio Acuerdo. Por otro lado, la transparencia activa implica que los Estados deben generar y divulgar información ambiental relevante de forma periódica y proactiva, sin necesidad de que medie una solicitud. Se busca que la información sea accesible, comprensible y esté disponible en formatos adecuados. El Acuerdo promueve la creación de sistemas de información ambiental actualizados y la elaboración de informes periódicos sobre el estado del medio ambiente.

Hay un supuesto basal indesmentible en la lectura de esta sección del acuerdo; el acceso a la información es esencial para el ejercicio de los derechos en general y de los derechos ambientales en particular. Por ello, la cita a Leme Machado que elige De Miguel al describir el acuerdo, «La democracia nace y vive en la posibilidad de informarse. El desinformado es un ciudadano mutilado».³

Ahora bien, respecto del acceso a la información ambiental, el Acuerdo no es particularmente revolucionario, sino que se basa en las normativas nacionales sobre el asunto, particularmente aquellas más avanzadas en esto como pueden ser las de México y Chile.

En lo que se refiere a participación ciudadana, por su parte, el Acuerdo de Escazú reconoce la importancia crucial de la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. El Artículo 7 del Acuerdo obliga a los Estados a «implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales»⁴. Esta obligación se extiende a decisiones relacionadas con proyectos o actividades específicas, así como a la creación de políticas, normas y planes con impacto ambiental significativo.

En una de las que pueden ser sus mayores aportaciones, el Acuerdo establece estándares para garantizar que la participación pública sea efectiva. Se debe asegurar que la información sobre las decisiones ambientales esté disponible de forma oportuna, comprensible y accesible para el público. Además, el público debe tener la oportunidad de presentar observaciones y que estas sean debidamente consi-

³ Carlos de Miguel, «Acuerdo de Escazú: pacto para la economía y democracia del siglo XXI», *Acuerdo de Escazú*, 2020, p. 20.

⁴ *Acuerdo de Escazú*, 2018, disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

deradas antes de tomar una decisión. Se reconoce la necesidad de eliminar las barreras que impiden la participación, especialmente para los grupos más vulnerables.

Sin embargo, algunos autores argumentan que el Acuerdo no llega lo suficientemente lejos en cuanto a la participación ciudadana, particularmente por su

**El Acuerdo de Escazú
reconoce la importancia
crucial de la participación
pública en los procesos de
toma de decisiones
ambientales**

insuficiencia al establecer niveles de incidencia para los procesos de participación pública. Roa y Murcia, por ejemplo, critican que «el texto solo establece que las observaciones del público sean consideradas y tenidas en cuenta en los procesos de toma de decisión, sin especificar el nivel de influencia que deberían tener en

las decisiones que se tomen, lo cual permite que las consideraciones de los afectados queden registradas en las actas de decisión, sin influir en las decisiones finales».⁵

Por último, el Acuerdo de Escazú reconoce el acceso a la justicia en materia ambiental como un pilar fundamental para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. El Artículo 8 del Acuerdo establece la obligación de cada Estado Parte de garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, en conformidad con las garantías del debido proceso. Esto significa que cualquier persona o grupo afectado por una decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar negativamente el medio ambiente, tiene derecho a acceder a órganos judiciales o administrativos para buscar reparación.

Para garantizar el acceso efectivo a la justicia, el Acuerdo de Escazú establece una serie de mecanismos. En primer lugar, se exige la existencia de «órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental». Esto implica la necesidad de contar con instituciones y profesionales capacitados para abordar la complejidad de los conflictos ambientales. En segundo lugar, se establecen «procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos». Este punto es crucial para eliminar

⁵ María Cecilia Roa-García y Diana Milena Murcia-Riaño, «El Acuerdo de Escazú, la democracia ambiental y la ecologización de los derechos humanos», *Naturaleza y Sociedad. Desafíos Medioambientales*, núm. 1, 2021, pp. 43-85.

las barreras económicas y burocráticas que a menudo impiden el acceso a la justicia, especialmente para las comunidades y grupos más vulnerables.

El Acuerdo de Escazú también contempla medidas para facilitar la obtención de justicia en casos ambientales. Se promueve «la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente». Esto implica que se puedan tomar medidas para detener o prevenir un daño ambiental inminente mientras se resuelve el caso de fondo. Asimismo, se impulsa «la adopción de la interpretación más favorable al pleno goce y respeto de los derechos de acceso». Este principio interpretativo busca asegurar que, en caso de duda sobre el alcance de una norma ambiental, se opte por la interpretación que brinde mayor protección al medio ambiente y a los derechos de acceso.

Como señala Tietzmann, «en este sentido, Escazú prevé no solo el respeto al *due process of law* (art. 8, ap. 1), sino también, de manera específica, una serie de instrumentos que deben brindarse a los litigantes en ese sentido, como la facilitación del acceso a la justicia por intermedio de una amplia legitimación, la posibilidad de adoptar medidas cautelares, y la facilitación de la producción de pruebas y mecanismos de ejecución y reparación que sean oportunos, entre otros (art. 8, aps. 3 y 4)».⁶

Escazú no es Aarhus, América Latina no es Europa

El Convenio de Aarhus (1998) y el Acuerdo de Escazú (2018) son dos tratados internacionales que buscan garantizar el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental. Si bien ambos instrumentos comparten un objetivo común, presentan diferencias significativas en su origen, enfoque y alcance, y su comparación es útil para entender algunas características particulares del derecho y la política ambiental en América Latina.

Por supuesto, la primera diferencia fundamental radica en su ámbito de aplicación. Mientras que Aarhus se circunscribe a la región de la Comisión Económica para

⁶ José Antônio Tietzmann e Silva, «El acceso a la justicia en materia ambiental en Brasil: ¿Qué aportes surgieron a partir del Acuerdo de Escazú?», en Michel Prieur, Gonzalo Sozzo y Andrés Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe (Argentina), 2020.

Europa (CEPE) y está abierto a la adhesión de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas, Escazú se limita a los 33 países de América Latina y el Caribe.

Otra diferencia notable se encuentra en el nivel de detalle y la fuerza vinculante de las normas. El Convenio de Aarhus tiende a establecer estándares internacionales más precisos y jurídicamente vinculantes, mientras que el Acuerdo de Escazú otorga un mayor margen de discreción a los Estados en su implementación. Por ejemplo, en el acceso a la información ambiental, Aarhus define con mayor precisión las excepciones para la divulgación de información, mientras que Escazú permite a los Estados negar información «de conformidad con las leyes nacionales».

Esta flexibilidad del Acuerdo de Escazú, si bien formalmente responde a la heterogeneidad de los sistemas jurídicos y las capacidades institucionales de la región, también puede entenderse desde el débil compromiso que los gobiernos negociadores estaban dispuestos a asumir, habiendo existido en la práctica una estrategia de ablandamiento de las normas para mantener a todos en la mesa. La inclusión de frases como «en el marco de sus leyes nacionales» o «según las circunstancias», si bien otorga flexibilidad a los Estados, también podría abrir la puerta a la discrecionalidad en la aplicación del Acuerdo y, en última instancia, pueden limitar su impacto transformador.

Pero hay otro elemento que distingue a Escazú y tiene que ver con su enfoque inclusivo. Mientras que Aarhus establece, por ejemplo, una distinción entre «público» y «público interesado», Escazú no hace tal diferenciación y, en cambio, otorga derechos específicos a «personas o grupos en situaciones de vulnerabilidad» y a los pueblos indígenas. Esta inclusión explícita de grupos tradicionalmente marginados es un aspecto central del Acuerdo, que buscó tener en cuenta a las personas que mayormente son afectadas por las decisiones en materia ambiental, y que por otro lado son generalmente excluidas de las instancias en que dichas decisiones se toman.

En la misma línea, otra diferencia fundamental entre el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú radica en la inclusión explícita de disposiciones para la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional en el mundo que incluye un artículo específico dedicado a la protección de estos defensores, reconociendo la labor fundamental que realizan y la situación de vulnerabilidad en la que se en-

cuentran en la región. El Acuerdo les garantiza un entorno seguro y propicio, la protección de sus derechos (incluido el derecho a la vida, la integridad personal, la libertad de expresión, reunión y asociación) y la obligación de los Estados de prevenir, investigar y sancionar los ataques, amenazas o intimidaciones que puedan sufrir. El Convenio de Aarhus, por otro lado, no contiene disposiciones específicas sobre defensores ambientales. Esta inclusión en el Acuerdo de Escazú se considera una respuesta a las alarmantes cifras de violencia y asesinatos de líderes ambientales en América Latina y el Caribe, buscando garantizar que puedan realizar su labor de manera segura y efectiva.

El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional en el mundo que incluye un artículo específico dedicado a la protección de los defensores

Ambas incorporaciones especiales por parte del Acuerdo de Escazú responden también a las formas del ambientalismo en América Latina. Lejos de ser un movimiento que se esté radicado de manera principal en las clases medias urbanas, como pareciera suceder en el continente europeo, en el caso de América Latina la fuerza del ambientalismo proviene de los habitantes de los territorios vulnerados en sus derechos ambientales de manera más o menos directa y que se encuentran expuestas tanto a los daños propios del extractivismo y la contaminación, como a la violencia por parte de quienes llevan adelante esas actividades, ya sean los Estados, los grandes capitales transnacionales o las clases dirigentes nacionales.

La pregunta por la inclusión y la alteridad en el conflicto ambiental

Para entender los conflictos ambientales es necesario observar que en ellos hay una tensión interna permanente, provocada por una relación de alteridad, en la cual un grupo humano se ve desgarrado por la visión de un futuro, ya sea utópico o distópico, presentada por un agente que normalmente es externo a esa comunidad.

Es posible observar que un conflicto ambiental comienza en un estadio A, en que se encuentran una comunidad humana y su territorio. Ese estadio se ve modificado hacia un estadio B, ya sea porque se produce un fenómeno de contaminación o daño ambiental (estadio B1); porque existe una propuesta de regulación para evi-

tar esa contaminación o daño ambiental (estadio B2), o porque existe una propuesta para generar un nuevo proyecto en ese territorio (estadio B3).

Las valoraciones sobre el estadio B y sus consecuencias sociales y ambientales, son las que configuran el conflicto. Generalmente, nos encontramos al menos con un grupo de personas más interesadas en la protección del medio ambiente como un elemento colectivo, ya sea por su propio valor, por defender visiones locales de desarrollo o por otros motivos. Por otro lado, encontramos un grupo de personas interesadas principalmente en la explotación del medio ambiente y la obtención de beneficios producto de ello, con las distintas formas que eso puede tomar. Lo habitual es que este segundo grupo tenga además entre ellos a los capitales que pretenden realizar esa explotación, que normalmente son la fuerza externa productora del estadio B. Ambas posiciones tendrán buenos argumentos basales. Derechos involucrados por ambos lados, visiones del desarrollo, protección de las generaciones futuras.

En el conflicto ambiental, por último, encontramos al Estado, que a través de sus diversos organismos se alinea con uno u otro interés, pero además está llamado a regular las actividades y a resolver estos conflictos. Desde una perspectiva jurídica, y considerando el carácter de derecho público del derecho ambiental, es importante dejar atrás la idea de una relación bilateral entre el Estado y los ciudadanos. En realidad, nos encontramos con diferentes grupos de «particulares» o «administrados», con poderes y capacidades muy desiguales.

Las preguntas que surgen, por lo tanto, son: ¿cómo, cuándo y dónde se tratan y resuelven estos conflictos? Desde una visión ideal del derecho, podríamos pensar que los conflictos deberían preverse en la normativa y resolverse en la deliberación democrática que precede a la creación de la ley, pero esto rara vez ocurre. La ley, en estos casos, tiende a delegar en la técnica, pero esta tampoco tiene las herramientas adecuadas para abordar los conflictos.

El derecho ambiental, entonces, en su búsqueda de mecanismos para contener sus tensiones internas, ha desarrollado la noción de los derechos de acceso. Estos derechos, entre otras funciones, permiten que la toma de decisiones incorpore las variables que dan lugar a los conflictos ambientales y busque resolverlas.

El reconocimiento de los derechos de acceso no es solo un avance en términos de derechos fundamentales de las personas, ni simplemente un complemento del

derecho a un ambiente sano. Es, además, un mandato para los Estados sobre cómo deben tomar decisiones públicas en asuntos ambientales. Se trata de un mandato con un contenido aparentemente sencillo, pero de aplicación compleja: (1) para tomar buenas decisiones, se debe considerar a todos los interesados, (2) se debe procurar la igualdad de condiciones para los interesados, en términos materiales, y (3) para fomentar esa igualdad de condiciones, como mínimo, se debe garantizar acceso a la información y la posibilidad de acudir a un tercero imparcial en caso de incumplimiento.

La redacción del Principio 10 de la Declaración de Río es muy clara en esto, su redacción comienza señalando que «El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados», idea que es reiterada en el Convenio de Aarhus y el Acuerdo de Escazú al hacer referencias a este mismo principio y que por lo tanto disponen de este procedimiento decisorio, que viene a imbricarse con otros que están considerados en las leyes y acuerdos internacionales.

Así entonces, esta trenza que son los derechos de acceso debiera funcionar a la vez como un elemento habilitante para la participación de las personas, y como un condicionante para la toma de decisiones públicas, compelidas a considerar a esas personas que han participado mediante un proceso que debería tender a la deliberación.

Para que dicha deliberación sea posible, se requiere, en primer lugar, un marco legal e institucional sólido que establezca los mecanismos, procedimientos y garantías para una participación efectiva e igualitaria. Esto implica la existencia de leyes que reconozcan el derecho a la participación, que definan claramente los procesos participativos, y que establezcan obligaciones precisas para la Administración en cuanto a transparencia, acceso a la información, consideración de los aportes ciudadanos, y acceso a la justicia en casos de incumplimiento de estos principios. Además, es fundamental que exista un diálogo racional y basado en argumentos. En un proceso deliberativo, las decisiones no se toman simplemente sumando preferencias individuales, sino a través de un intercambio de argumentos en el que se confrontan diferentes perspectivas, se analizan las consecuencias de cada opción, y se busca alcanzar una solución consensuada. Para ello, es crucial un lenguaje común que facilite el entendimiento mutuo y promueva la construcción de acuerdos. El derecho, en la medida en que sus principios sean

equilibrados, puede actuar como ese lenguaje neutral que facilite el diálogo entre los distintos actores.⁷

Ahora bien, para que lo anterior suceda y en línea con lo que la teoría de deliberación señala, se hace completamente necesaria una igualdad entre los partici-

**El Acuerdo pone de
manifiesto, de diversas
formas, que las
comunidades indígenas
son sujetos de derechos
específicos**

pantes^{8,9}, lo que implica garantizar que todos los actores involucrados en el proceso de participación tengan las mismas oportunidades para expresar sus opiniones, presentar sus argumentos y acceder a la información relevante. Para ello, es crucial abordar las desigualdades existentes,

ya sean de tipo económico, social, cultural o de género, que puedan limitar la participación efectiva de ciertos grupos o individuos.

Las estructuras sociales y económicas dificultan considerablemente este diálogo entre iguales, y es ahí donde el Acuerdo de Escazú nos presenta por primera vez en un acuerdo de este tipo, elementos para la efectiva inclusión de la diversidad de personas que pueden estar interesadas en un asunto ambiental. Un acuerdo que reconoce una alteridad y por lo tanto tiene un potencial mayor de convertirse en un elemento que efectivamente propicie la deliberación.

El Acuerdo de Escazú reconoce la alteridad de diversas formas, comenzando por abordar explícitamente los desafíos que enfrentan las «personas o grupos en situación de vulnerabilidad» para ejercer sus derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. Aunque no se ofrece una definición universal de vulnerabilidad, se entiende que abarca a aquellos grupos que, debido a sus circunstancias particulares, enfrentan obstáculos adicionales para participar plenamente en los procesos de toma de decisiones ambientales. En este sentido, el Acuerdo honra la tradición jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.¹⁰

⁷ Ezio Costa Cordella, *La participación ciudadana en materia ambiental: un modelo deliberativo*, Tesis doctoral, Universidad de Chile, 2020.

⁸ Joshua Cohen, «Deliberative democracy», en *Deliberation, participation and democracy: Can the people govern?*, Palgrave Macmillan UK, Londres, 2007, p. 219-236.

⁹ John S. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*, Oxford University Press, 2002.

¹⁰ Rosmerlin Estupiñán-Silva, «La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología», en Laurence Burgorgue-Larsen, Antonio Maués y Beatriz Eugenia Sánchez Mojica (coords.), *Manual de derechos humanos y políticas públicas*, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, 2014, pp. 193-231; Sergio García Ramírez, «Los sujetos vulnerables en la jurisprudencia “transformadora” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos», *Cuestiones constitucionales*, núm. 41, 2019, pp. 3-34.

El Acuerdo también pone de manifiesto, de diversas formas, que las comunidades indígenas, tradicionalmente excluidas en los países de América Latina y el Caribe, son sujetos de derechos específicos en relación con el acceso a la información, la participación y la justicia ambiental. Este reconocimiento se plantea desde un enfoque multicultural, considerando la diversidad cultural como un elemento esencial para el respeto efectivo de los derechos de acceso. De este modo, se incorpora la diversidad idiomática y cultural en los procesos que se llevan a cabo.

La idea detrás de este reconocimiento es que sin una adecuación cultural de los contenidos discutidos en el ámbito ambiental, la igualdad y la deliberación se tornan imposibles. Es necesario «traducir» entre quienes consideran el río un elemento sagrado que ha permitido la vida de sus ancestros y la de quienes vendrán, y quienes lo ven como un torrente de agua cuya energía puede convertirse en electricidad para ser comercializada.

En tercer lugar, el Acuerdo da un paso importante al reconocer la existencia de barreras para las personas en situación de vulnerabilidad y al proponer soluciones para superarlas. Ejemplos de ello son la provisión de asistencia técnica y jurídica gratuita, la traducción de documentos a lenguas indígenas, la adaptación de los procesos de participación a las necesidades específicas de estos grupos, y la carga dinámica de la prueba. Nuevamente, con el objetivo de lograr una deliberación en condiciones mínimas de igualdad, la identificación y superación de barreras materiales se vuelve ineludible, y el Acuerdo lo refleja claramente.

Y por último, el Acuerdo toca un asunto invisibilizado y grave, como es el riesgo de violencia que corren los defensores ambientales, que en América Latina y el Caribe significó al año 2023 que al menos 196 personas defensoras ambientales fueran asesinadas en el mundo, y de ellas un 85% fuera en América Latina y el Caribe y un 43% correspondiera a personas indígenas.¹¹ Por supuesto, los ataques sin resultados de muerte y las amenazas se cuentan por millares cada año en la región. El Acuerdo de Escazú es el primer tratado internacional que incluye disposiciones específicas para la protección de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

¹¹ Global Witness, Missing voices, «The violent erasure of land and environment defender worldwide», Global Witness, septiembre de 2024, disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/land-and-environmental-defenders-annual-report-archive/>.

Esta protección es esencial para que se den condiciones de igualdad en la participación ambiental, pues la existencia de estos niveles de violencia significa a la larga un quebrantamiento de la igualdad para la participación y la deliberación. Solo algunas personas, generalmente de grupos vulnerables, ponen en riesgo su integridad al participar de estos procesos.

Epílogo

Este texto ha sido un esfuerzo por explorar cómo el derecho ambiental, especialmente en el contexto latinoamericano, no solo busca proteger el entorno, sino también promover un diálogo inclusivo y deliberativo en la toma de decisiones que afecten tanto a las comunidades como a la naturaleza. La construcción de normas ambientales, como las contenidas en el Acuerdo de Escazú, responde a una necesidad histórica: la de democratizar las decisiones que influyen en la vida de millones de personas, muchas de las cuales hasta ahora han sido sistemáticamente excluidas de esos procesos. En este sentido, el derecho ambiental, para lograr su cometido, requiere de la generación de espacios de encuentro y participación en la búsqueda, a través del diálogo, equilibrar las tensiones entre visiones de desarrollo económico y de protección de los bienes comunes.

El Acuerdo de Escazú puede ser central en esta visión. Al poner en el corazón de su estructura los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia, propone espacios para que las personas, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad, puedan incidir en decisiones que afectan sus territorios y modos de vida. Esto no es solo un avance jurídico, sino un elemento crucial para la vitalidad democrática, pues la capacidad de participar en la toma de decisiones ambientales fortalece no solo la protección del entorno, sino también la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado.

Sin embargo, este ideal de participación deliberativa y democrática no puede realizarse plenamente sin un compromiso profundo con la inclusión, cuestión que el Acuerdo no logra plasmar al tener obligaciones que lamentablemente no son suficientemente sólidas y que dependen de las realidades políticas nacionales. Escazú es pionero en reconocer explícitamente la situación de vulnerabilidad de ciertos grupos y al incorporar mecanismos que buscan nivelar las condiciones para su participación, pero como no puede asegurar su despliegue en los diversos

países, requiere de todas formas de un movimiento político interno en cada país, que consagre la referida inclusión.

Sin esta dimensión inclusiva, cualquier intento de construir una democracia ambiental corre el riesgo de perpetuar las mismas desigualdades que han llevado a la crisis ecológica en primer lugar.

En última instancia, el Acuerdo de Escazú ofrece una plataforma para que el derecho ambiental se consolide como un espacio de deliberación efectiva, donde los distintos actores puedan debatir, colaborar y, en ocasiones, confrontar sus visiones sobre el futuro. Este proceso deliberativo es indispensable para la construcción de políticas públicas que reconozcan las limitaciones del sistema biofísico y los derechos de las futuras generaciones, a la vez que respeten la diversidad de las culturas y formas de vida. En su esencia, el derecho ambiental no puede ser solo un conjunto de normas técnicas; debe ser también un espacio para el encuentro y la construcción de consensos, en el que proteger la democracia y el medio ambiente sean, en última instancia, una sola tarea.

Así, este texto ha querido resaltar que el derecho ambiental, y en particular el Acuerdo de Escazú, es más que una simple respuesta técnica a los problemas ecológicos. Es un camino para modificar las formas de hacer política y justicia, integrando las miradas que han sido ignoradas por provenir de aquellos que las élites ven como pobres diablos. Un paso adelante en un gran desafío: crear un entorno donde la protección ambiental y la democracia no solo coexistan, sino que se refuercen mutuamente.

Ezio Costa Cordella es abogado, Msc en Regulación y Phd en Derecho. Profesor y subdirector del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile, investigador del Observatorio de Justicia Climática de la Universidad Autónoma de Barcelona y director ejecutivo de la ONG FIMA.

