



EL ACUERDO DE ESCAZÚ Y EL PRINCIPIO DE MÁXIMA DIVULGACIÓN AMBIENTAL EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE. IMPLICACIONES DE LA FALTA DE RATIFICACIÓN DEL ACUERDO

Recibido: 15 febrero, 2024 • Revisado: 20 junio, 2024 • Aceptado: 28 junio, 2024

Jorge Cabrera Medaglia

RESUMEN

Este artículo analiza el marco jurídico y jurisprudencia relevante aplicable al acceso a la información pública ambiental a la luz del Acuerdo de Escazú. Se describen las principales disposiciones y principios constitucionales que regulan el acceso a la información ambiental. Finalmente, se presentan algunas implicaciones derivadas de la falta de ratificación del Acuerdo por parte de Costa Rica.

Palabras clave: acceso a la información pública ambiental, jurisprudencia constitucional Acuerdo de Escazú.

ABSTRACT

This article explores the national legal regimen and jurisprudence on access to public environmental information in the light to the Escazu Agreement. It describes the main constitutional principles and provisions, governing access to information. Finally, some implications derived from the lack of ratification for the country are presented.

Keywords: access to public environmental information, constitutional jurisprudence, Escazu Agreement.

Jorge Cabrera Medaglia es Abogado especialista en derecho ambiental. Profesor de Derecho Ambiental del Posgrado en Derecho Agrario y Ambiental y de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica y de la Maestría en Derecho Corporativo de LEAD University. Investigador Principal en Derecho de la Biodiversidad del Centro de Derecho Internacional del Desarrollo Sostenible, Montreal, Canadá. Miembro de la Comisión de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados. Consultor internacional en derecho ambiental.

INTRODUCCIÓN

Para introducir esta temática, es apropiado referirse al derecho de participación y de acceso a la información ambiental en general. De esta manera, el derecho internacional ambiental reconoce desde sus orígenes la existencia de un derecho a la participación en la toma de decisiones en materia ambiental y el consecuente derecho de acceder a la información veraz, clara y oportuna que permita hacer eficaz el mismo. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente había adoptado las “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre acceso a la información, participación del público y el acceso a la justicia” (2010) y se cuenta con un convenio internacional jurídicamente vinculante: el Convenio de Aarhus de 1998 (Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales), concluida en el contexto de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa pero abierta a la acepción de otras naciones.

En particular, el Principio 10 de la Declaración de Río, de 1992, reconoce que la mejor forma de tratar los asuntos relacionados con el ambiente es con la participación de todas las personas en el nivel que corresponda. Señala que, en el plano nacional, “toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

No obstante, según algunos estudios realizados por la CEPAL¹ y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente², los marcos legales e institucionales para aplicar el Principio 10 son heterogéneos en la región y no otorgan la misma efectividad a este Principio.

Este principio ha generado diversas iniciativas nacionales, regionales e internacionales para su adecuada implementación. En el marco de la Conferencia de Río +20 en el 2012, diversos países³—Costa Rica entre ellos— firmaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 que pretende explorar la viabilidad de contar con un instrumento regional en esta materia.

Como parte del proceso, cada uno de los países firmantes y posteriormente adherentes a la Declaración, establecieron un punto focal. La CEPAL, en cuanto secretaria técnica del proceso, proporcionó apoyo logístico para la celebración de las reuniones de los puntos focales y los grupos de trabajo (presenciales y virtuales) y para la implementación del Mecanismo Público Regional que canalizó la participación de la ciudadanía entre otros.

Luego de un arduo proceso de negociación el 27 de setiembre del 2018 se firmó en la sede de las Naciones Unidas por nuestro país —y 13 más del continente— el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como el “Acuerdo de Escazú” por haberse adoptado en esta ciudad costarricense. El instrumento contó con una activa participación de la sociedad civil mediante mecanismos innovadores y eventualmente replicables para otras iniciativas regionales o multilaterales.

El Acuerdo desarrolla de forma amplia los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en temas ambientales y resulta el primero a nivel mundial en establecer medidas para la protección de los “defensores de derechos humanos ambientales” en consonancia con lo recomendado por diversos Relatores Independientes de Derechos Humanos, en momentos que los cuales se registra un incremento en las amenazas y agresiones a los mismos en nuestra región.

Es considerando un tratado de nueva generación para la defensa del ambiente y los derechos humanos que regula detalladamente estos mecanismos procedimentales

¹ CEPAL (2013). “Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”.

http://www.eclac.cl/rio20/noticias/noticias/9/49429/2013-246_PR10_Acceso_a_la_informacion.pdf

² PNUMA (2010). “Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Ponencia de Guillermo Acuña: “El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: avances y desafíos hacia una mejor aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río”. Ciudad de Panamá, Panamá. <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>. Pág. 117.

³ Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

que por su carácter transversal impactarán en casi todas las áreas del desarrollo humano y del derecho.

Tiene como objetivo garantizar la implementación “plena y efectiva” de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona y las generaciones presentes y futuras a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sostenible. Se reconocen estos derechos ambientales y más importante aún se establecen instrumentos para hacerlos realidad.

Se prevé expresamente que su implementación e interpretación deberá guiarse por una serie de principios entre ellos: la igualdad y no discriminación; transparencia y rendición de cuentas; no regresión y progresividad; prevención; precaución; equidad intergeneracional; máxima publicidad; soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales; y *pro persona*. Se realiza además especial mención de las necesidades de los grupos o personas más vulnerables.

Específica, el artículo 6 regula la generación y divulgación de información ambiental. Entre las principales obligaciones se cuenta con:

- Garantizar en la medida de sus recursos que las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan, información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible y que la actualicen periódicamente.
- Procurar, en la medida de lo posible que la información ambiental sea reutilizable, procesable y éste disponible en formatos accesibles y que no existan restricciones para su reproducción o uso de conformidad con la legislación nacional
- Deberá contar con uno o más sistemas de información ambiental que podrán incluir entre otros: textos de tratados, acuerdos, leyes y otros sobre el ambiente; informes del estado del ambiente; listado de entidades públicas con competencia en materia ambiental y de ser posibles sus esferas de acción, listado de zonas contaminadas, información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos, informes, estudios científicos, técnicos o tecnológicos en asuntos ambientales, elaborados por diferentes entidades, fuentes relativas al

cambio climático, información de los procesos de evaluación de impacto y similares, listado de residuos por tipo, información respecto de sanciones administrativas ambientales;

- Garantizar que los sistemas de información ambiental se encuentren debidamente organizados, sean accesibles para todas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados.
- Tomar medidas para establecer un sistema de registro y emisión de contaminantes
- Garantizar en caso inminente a la salud o el ambiente, que la autoridad competente que corresponda divulgue de forma inmediata y en los medios más efectivos toda la información relevante, incluyendo sistemas de alerta temprana.
- Procurar, cuando corresponda que la información ambiental sea divulgada en los diversos idiomas del país y en formatos alternativos para grupos en situación de vulnerabilidad
- Hacer sus mejores esfuerzos por publicar y difundir a intervalos regulares que no superen cinco años un informe regular sobre el estado del ambiente; dichos informes deberán redactarse de manera que sean de fácil comprensión y estar accesibles al público en diferentes formatos y difundidos a través de medios apropiados;
- Alentar la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas nacionales y el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales
- Promover el acceso a la información ambiental contenida en concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación;
- Asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo patrones de consumo y producción sostenibles;
- Establecer y actualizar periódicamente sus sistemas de archivo y gestión documental;
- Adoptar medidas necesarias para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos privadas en particular la relativa a sus

operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud y el ambiente;

- Incentivar, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas –públicas y privadas– que reflejen su desempeño ambiental.

SITUACIÓN COSTA RICA

Nivel constitucional

A continuación, se describen las principales normas constitucionales relevantes sobre acceso a la información pública ambiental.

Art. 9: “El Gobierno de la República es popular, representativo, **participativo**, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”. (Así reformado por la Ley No. 8364 de 01 de julio de 2003).

La reforma del 2003 que dispuso que el Gobierno es participativo y ya no solamente representativo. El componente de participación requiere –como lo indica en Principio 10 de la Declaración de Río– del acceso a información veraz y oportuna.

Art. 11: “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y **rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas**”.

La norma es clara, en cuanto a la Administración Pública está llamada y obligada a rendir cuentas y que dicha obligación cubre a todas las instituciones públicas. La rendición de cuentas conlleva necesariamente la entrega de información, sea por solicitud ciudadana u oficiosamente por parte de la Administración Pública.

Art. 24 (párrafo primero): “Se garantiza el derecho a la intimidad, a la libertad y al secreto a las comunicaciones. Son inviolables los documentos privados y

las comunicaciones escritas, orales o de cualquier otro tipo de los habitantes de la República...”

En los párrafos siguientes, la norma desarrolla que dicha inviolabilidad no es absoluta y que leyes especiales podrán legislar sobre las excepciones que tendrán los tribunales de justicia, la Contraloría General de la República (CGR) para acceder a información relacionada con fines judiciales y tributarios respectivamente.

Art. 27: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución”.

Mayores consideraciones sobre el derecho de petición pueden hacerse a la luz de la jurisprudencia constitucional y de la Ley de Regulación del Derecho de Petición No. 9097.

Art. 30: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. **Quedan a salvo los secretos de Estado**”.

La salvedad sobre los secretos de Estado es reiterada en distintas normas analizadas en este documento.

Art. 46 (párrafo tres): “Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, **a recibir información adecuada y veraz**; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias”.

Finalmente, el derecho constitucional a un ambiente sano (artículo 50 de la Constitución), es un punto de partida para entender el derecho de acceso a la información.

Otro artículo, de vital importancia lo constituye el artículo 50, el cual reconoce el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y que constituye la base del modelo de desarrollo sostenible del país:

“ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes. Toda persona tiene

el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones.”

De conformidad con la numerosa jurisprudencia constitucional⁴ este artículo constituye la base del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y ha permitido establecer la existencia de un modelo de desarrollo democrático sostenible.

El voto 10450-2013 que declara inconstitucional la pesca de arrastre del camarón autorizada por la Ley de Pesca y Acuicultura, plantea que el concepto de desarrollo contemplado en la Constitución responde al de "desarrollo sostenible democrático" en los siguientes términos:

“(...) se infieren los siguientes principios centrales de la Pesca y Acuicultura en los Estados del Istmo Centroamericano: el principio de desarrollo sostenible y más específicamente el principio de desarrollo sostenible democrático, los principios de prevención y precaución, el principio de solidaridad y de justicia social, y el principio de responsabilidad en la actividad pesquera y de acuicultura. En virtud del primero, le corresponde a Costa Rica (actividad pública y privada relacionada con la Pesca) entre otras acciones, utilizar las artes o métodos de pesca que permitan aprovechar racionalmente los recursos marinos presentes, sin comprometer el pleno desarrollo de las generaciones futuras. Para lograrlo, deben hacer uso de los principios precautorio y preventivo, en aras de los cuales se tiende a disminuir o incluso eliminar el riesgo que para el logro de ese objetivo pueda ocasionar una actividad económica como la pesca del camarón por arrastre; para ello, deben atender a los conocimientos científicos disponibles y en caso de ausencia, considerar las medidas precautorias necesarias para garantizar a las generaciones futuras el pleno desarrollo. En la realización de esta actividad económica se debe tener presente la

erradicación de la pobreza, por tanto la distribución justa del ingreso proveniente de la actividad, la eliminación de discriminaciones fundadas en el género, y la generación de empleo decente donde se garantice la calidad de vida del sector (principio de solidaridad y justicia social).

La unión del primero y del tercer principio, es lo que esta Sala denomina "principio del desarrollo sostenible democrático", a partir cual no solo se trata de garantizar el aprovechamiento de los recursos existentes por las presentes generaciones, y de asegurar la subsistencia de las futuras, sino que para lograrlo, también se debe asegurar que el acceso a esos recursos y a la riqueza generada por las actividades económicas relacionadas con la pesca y acuicultura se distribuya equitativamente en la Sociedad, de modo que alcance al mayor número posible de personas y permita el progreso solidario de las familias que componen ese sector social y productivo. La responsabilidad es el principio que garantiza la efectiva aplicación de los otros."

Otras normas constitucionales son relevantes desde la perspectiva de la protección ambiental y del reconocimiento del derecho a la salud:

La vida humana es inviolable-fundamento constitucional del derecho a la salud (artículo 21). Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a un trato equitativo (art. 46). La explotación racional de la tierra en los contratos de aparcería rural (artículo 69). La obligación de proteger las bellezas naturales (artículo 89). Todo patrono debe adoptar en sus empresas las medidas necesarias para la higiene y seguridad del trabajo (artículo 66).

De estos preceptos la jurisprudencia constitucional ha establecido varios principios de interés.

En primer lugar el acceso a la información pública como un medio para garantizar la participación ciudadana.

La jurisprudencia constitucional ha determinado de manera general sobre el derecho de acceso a la información que:

⁴ Véase para un abordaje comprensivo de la misma, Peña, Mario (ed.), El derecho al ambiente en la Constitución Política. Alcances y Límites, Maestría en Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica, 2016 y en especial el artículo de Cabrera Medaglia, Jorge, Las Sentencias de la Sala Constitucional y su impacto sobre en el origen y evolución del Derecho Constitucional Ambiental en Costa Rica.

“El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, es a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho humano inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana”. (Sentencia: 3074-02, 2515-07, 13943-11).

Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado (Voto 6322-03) que ésta configura uno de los principios del derecho constitucional ambiental:

11.- *Participación ciudadana en los asuntos ambientales*: La **participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, o que puedan causar una lesión a los recursos naturales y al medio ambiente, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos.** Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca (Sentencias número 2001-10466, supra citada). De esta suerte, resulta de gran importancia la puesta a disposición de los interesados de la información que en la materia tengan en las oficinas públicas.

De manera reciente ha indicado: “(...) **Estado se encuentra obligado a informar debida y certeramente a la comunidad de aquellos proyectos que puedan tener un impacto –positivo o negativo– en este ámbito, propiciando, más que la simple información, la realización de un diálogo primario que permita a la comunidad aportar insumos que deben ser conocidos por la administración, teniendo ésta la obligación de otorgar este espacio y valorar las posiciones de la comunidad (...)**” (Voto de la Sala Constitucional (2009-262).

Se ha pronunciado la Sala Constitucional al respecto:

“Es por ello, que por Ley 7412 del 03 de junio de 1994, la Asamblea Legislativa reformó el artículo 50 de la Constitución Política, garantizando a toda persona el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta materia, entonces, existe la legitimación para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, a través del acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos. De esta manera, cuando la Constitución Política hace mención de que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, hemos de tener claro que la participación ciudadana no se limitaría al mero ejercicio del derecho al voto, o a la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino, además y en esta nueva visión, a la de que a las personas se les ofrezca la oportunidad real de contribuir a la toma de las decisiones políticas del Estado, especialmente cuando éstas tengan trascendencia nacional, o eventualmente pudieren afectar los derechos fundamentales de ciertos sectores de la población. **De los artículos 1 y 50 Constitucionales se rescata pues, la consideración que los ciudadanos merecen en un estado democrático, en el cual puedan al menos tener acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, tal y como lo señalan los recurrentes.** El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un limitado grupo de intereses”.

Sobre el tema de información en materia de ambiente, se ha indicado:

“En materia del medio ambiente debemos trasladar este concepto sobre el derecho de información a una nueva perspectiva que tiene **todo individuo o colectividad de solicitar información y de ser informado por cualquier ente estatal [información] que no puede ser obstruida por las instituciones estatales referentes a cualquier proyecto que pueda afectar el goce de su derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.** Es entonces esta, la **garantía que permitirá participar** a cualquier individuo o colectividad, haciendo uso de los intereses

difusos del acceso a la participación, dentro de los procesos de toma de decisiones que afecten ese derecho, pues lo contrario sería ilusorio y la norma constitucional resultaría superflua [...]” (sentencia número 2331-96, supra citada).

Igualmente, reconociendo que existen límites a este derecho ha expresado que:

“Si bien se reconoce en nuestro ordenamiento jurídico la importancia esencial que posee el derecho de acceso a la información y, en este caso, a la información de índole ambiental, como un instrumento para garantizar la adecuada protección del medio ambiente –pues su conservación es una obligación que comparten los poderes públicos y la sociedad en su conjunto–, lo cierto es que, también, el ejercicio de dicho derecho se encuentra sujeto a límites. Resulta imposible predicar, respecto del derecho de acceso a la información ambiental, un derecho absoluto, puesto que, como el resto de los derechos, posee un carácter relativo. De modo tal que, los límites que se le impongan a dicho derecho se justifican en cuanto habrá situaciones en que la transparencia o publicidad puede causar serios perjuicios o trastornos a los intereses generales o particulares que la sociedad estime dignos de protección o pre-
valedientes. De ahí que, dicho derecho debe ceder ante las exigencias de una convivencia pacífica y democrática, objetivo prioritario de la sociedad y de su organización política y, desde luego, también, ante el derecho a la intimidad y reserva del resto de los administrados. Desde esa perspectiva, resulta factible señalar, de conformidad, a su vez, con lo dispuesto por la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales o Convenio de Aarhus, adoptada en la Conferencia Ministerial “Medio Ambiente para Europa”, celebrada en Dinamarca el 25 de junio de 1998, que una solicitud de información sobre el medio ambiente podrá denegarse en los siguientes supuestos: a) Cuando la solicitud se refiere a documentos que están elaborándose y b) cuando la divulgación de tal información tenga efectos desfavorables

sobre los siguientes aspectos: b.1.) La buena marcha de la justicia, posibilidad que toda persona pueda ser juzgada, equitativamente, o la capacidad de una autoridad pública para efectuar una investigación de orden penal o disciplinario y b.2.) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esta persona no ha consentido la divulgación de esas informaciones al público, cuando dicho carácter confidencial de este tipo de información esté previsto por el derecho interno.

Con respecto al acceso a la información debe distinguirse entre aquella fuera y dentro de un procedimiento administrativo. Así ha indicado la Sala Constitucional lo siguiente:

“() III.- TIPOLOGIA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA. Se puede distinguir con claridad meridiana entre el derecho de acceso a la información administrativa (a) ad extra –fuera– y (b) ad intra –dentro– de un procedimiento administrativo. El primero se otorga a cualquier persona o administrado interesado en acceder una información administrativa determinada –utiuniversi– y el segundo, únicamente, a las partes interesadas en un procedimiento administrativo concreto y específico –utisinguli–. Este derecho se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública en su Capítulo Sexto intitulado “Del acceso al expediente y sus piezas”, Título Tercero del Libro Segundo en los artículos 272 a 274. El numeral 30 de la Constitución Política, evidentemente, se refiere al derecho de acceso ad extra, puesto que, es absolutamente independiente de la existencia de un procedimiento administrativo. Este derecho no ha sido desarrollado legislativamente de forma sistemática y coherente, lo cual constituye una seria y grave laguna de nuestro ordenamiento jurídico que se ha prolongado en el tiempo por más de cincuenta años desde la vigencia del texto constitucional.” (Voto 7789-2010).

Con respecto al tema del cambio climático (Voto 15104-2018 de setiembre del 2018) la Sala Constitucional se pronunció específicamente sobre el acceso información relativa a datos meteorológicos y emisiones en

manos del Instituto Meteorológico Nacional (IMN)⁵. La Sala concluyó que la protección informática de los datos que son públicos resulta irrazonable, injustificada y es violatoria del derecho de acceso a la información. Ello en razón de que es deber de las administraciones públicas **facilitar en general, los contenidos de información en formatos no protegidos, debiendo por tanto el IMN procurar levantar las trabas de acceso informático de la información pública contenida en las páginas de Excel e implementar un formato abierto que autorice el ingreso, la visualización, almacenamiento, descarga, impresión y conversión de los textos, mediante la utilización de los *softwares* que permitan su transformación.**

Por otra parte, los recurrentes también consideraron vulnerado su derecho de acceso a la información ambiental a raíz de la denegación del IMN de brindarles los datos crudos sobre precipitación y temperatura en Costa Rica e información sobre las emisiones de gases de efecto invernadero del país, específicamente los datos diarios de precipitación de todas las estaciones meteorológicas del IMN desde que existan registros, datos diarios de temperatura recopilados en todas las estaciones meteorológicas del IMN y los datos de inventarios de emisiones de gases de efecto invernadero. Sobre este punto se determinó que tal información, en los términos solicitados por el recurrente, no es de acceso público, pues no es elaborada por el IMN y es calificada por las empresas que colaboran con ella para el Proyecto de Elaboración del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero **como secreto industrial, comercial o económico; lo que hace que por motivos estratégicos y comerciales sea tratada como información no divulgada y no resulte conveniente su divulgación a terceros.** En cuando a la negativa a revelar los datos generados por las distintas empresas privadas, resulta válido que la información estrictamente privada, protegida por convenios de confidencialidad por el IMN que no fue dada al recurrente se conserve sin acceso público, para proteger datos sensibles y de acceso restringido tutelados por el artículo 24 de la Constitución Política. Sin embargo, la información pública del IMN deberá ser brindada de manera que pueda disponerse de ésta libremente en formato abierto.

En segundo lugar, el Voto No. 6322-03 del 2003, en el cual la Sala Constitucional presenta los que, a su

juicio, constituyen los principios del derecho ambiental, incluye expresamente el deber de **coordinación intra e interinstitucional para la protección del ambiente que se aplica de manera preventiva y como respuesta a una situación de infracción a la legislación ambiental:**

“8. Coordinación entre las diversas dependencias públicas a fin de garantizar la protección del medio ambiente: En diversas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la protección del medio ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado –como un todo– de tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente.”

Este deber de coordinación obliga a las diferentes instituciones –en el ámbito de sus competencias– a colaborar para conseguir fines o intereses públicos, entre ellos claramente el generar y diseminar información de carácter ambiental, lo cual también responde a una obligación constitucional derivada del artículo 50 de la Constitución Política.

Por su parte, la Procuraduría General de la República respecto a este deber de coordinación, ha sostenido que (C-272-2011):

“Indudablemente existe un principio de coordinación que debe articular la actividad administrativa y que vincula con especial intensidad a los órganos administrativos integrados dentro del Poder Ejecutivo, pero que también alcanza a la Administración Descentralizada. Este **principio de coordinación** tiene su base constitucional en diversas disposiciones de la Ley Fundamental.

El Dictamen, sin embargo, es claro respecto a que el principio de coordinación **no implica que la autoridad rectora deba o pueda sustituir a los otros órganos o entes en el ejercicio de las competencias que le son propias.**

Por su claridad, se transcribe el dictamen C-156-2005 de 28 de abril de 2005:

“Sobre el deber de coordinación, en el dictamen C-070-2004 de 26 de febrero del 2004, indicamos lo siguiente:

⁵ Cfr. Peña, Mario, el Derecho de Acceso a la Información Pública Climática, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, octubre del 2018.

“(…) En primer término, debemos agregar que la Procuraduría General de la República no desconoce la actividad de coordinación que le impone el ordenamiento jurídico a los órganos y entes públicos. Esta potestad y actividad está reconocida en nuestra Ley General de la Administración Pública, entre otros, en los numerales 26, 27 y 28. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha desarrollado el concepto, aunque referido al ámbito municipal, al indicar, en el voto N° 5445-99, lo siguiente:

“Definida la competencia material de la municipalidad en una circunscripción territorial determinada, queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de **coparticipación** de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley (artículo 5 del Código Municipal anterior, artículo 7 del nuevo Código), que establece la obligación de ‘coordinación’ entre la municipalidades y las instituciones públicas que concurren en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente –en muchos casos–, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los

actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad, para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Como no hay una relación de jerarquía de las instituciones descentralizadas, ni del Estado mismo en relación con las municipalidades, no es posible la imposición a éstas de determinadas conductas, con lo cual surge el imprescindible ‘**concierto**’ **interinstitucional**, en sentido estricto, en cuanto los centros autónomos e independientes de acción se ponen de acuerdo sobre ese esquema preventivo y global, en el que cada uno cumple un papel con vista en una misión confiada a los otros.

Adicionalmente, la Contraloría General de la República, cuyos informes son vinculantes a tenor de lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría No. 7428, artículos 12 y 21 y de la Ley de Control Interno No. 8292, artículo 12 inciso C, ha dispuesto en el Informe de Fiscalización No. DFOE-AE-IF-12-2014 lo siguiente al ministro de Ambiente y Energía en su condición de Ministro Rector:

"Lograr que se integre en el Sistema Nacional de Información Territorial toda la información georeferenciable estandarizada **que genere, administre y gestione el Poder Ejecutivo y aquella que convenga con otras instituciones** relativa al proceso de elaboración y aprobación de planes reguladores, y dar acceso a los usuarios a ello, conforme el propósito establecido en el artículo 5 del Decreto Ejecutivo No. 37777-JP-H-MINAE-MICITT."

En tercer lugar, existe un principio constitucional que deviene también aplicable al caso de la información sobre cambio climático, denominado el de **objetivación de la tutela ambiental o vinculación entre la ciencia y la técnica** (Votos No. 17126-2006, 11562-2006, 3684-2009, entre otros).

Resulta un claro ejemplo de esta línea de pensamiento la sentencia 3684-2009 que indicó:

"**De la objetivación de la tutela ambiental:** (...) el cual, tal y como lo señaló este Tribunal en sentencia número 14293-2005, de las catorce horas cincuenta y dos horas del diecinueve de octubre del dos mil cinco, es un principio que en

modo alguno puede confundirse con el anterior [refiriéndose al principio precautorio], en tanto, como derivado de lo dispuesto en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la “vinculación a la ciencia y a la técnica”, con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia.

De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos –tales como los estudios de impacto ambiental–, si se evidencia un criterio técnico objetivo que denote la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, es que resulta obligado desechar el proyecto, obra o actividad propuestas; y en caso de una “duda razonable” resulta obligado tomar decisiones en pro del ambiente (principio pro-natura), que puede traducirse en la adopción, tanto de medidas compensatorias como precautorias, a fin de proteger de la manera adecuada el ambiente.”

Art. 11: “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública.

La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas”.

La norma es clara, en cuanto a la Administración Pública está llamada y obligada a rendir cuentas y que dicha obligación cubre a todas las instituciones públicas. La rendición de cuentas conlleva necesariamente la entrega de información, sea por solicitud ciudadana u oficiosamente por parte de la Administración Pública.

De las normas constitucionales citadas es posible concluir que:

1. Los documentos privados son inviolables, salvo las excepciones dadas en el propio art. 24. De esta manera se garantiza el derecho a la privacidad e intimidad;
2. Existe el derecho de petición de información ante toda entidad oficial;
3. El acceso a la información de interés público está garantizado, salvo la información protegida bajo el secreto de Estado y otras circunstancias previstas en las leyes especiales;
4. Existe un deber de coordinación interinstitucional reconocido constitucionalmente de manera específica para la temática ambiental;
5. El acceso a la información como condición para la participación ciudadana en materia ambiental posee indudable asidero constitucional.

Jurisprudencia relevante

El acceso a la información ambiental juega un papel esencial para la plena realización del derecho humano a un ambiente sano. Sin ella, la denuncia, fiscalización de cumplimiento de metas y la participación ciudadana encuentran impedimentos para su ejercicio.

No obstante en múltiples ocasiones, el mismo es dificultado por diferentes razones, algunas operativas y técnicas (falta de adecuados sistemas de información y plataformas electrónicas), jurídicas (límites y excepciones irrazonables para el acceso a la misma) y burocráticas (desconocimiento de los funcionarios públicos de sus obligaciones o simple y llanamente una cultura institucional que promueve la opacidad e impide la transparencia).

Lo anterior a pesar de que desde el punto de vista constitucional, convencional y legal existe un sólido marco jurídico –tanto ambiental como administrativo– que establece y garantiza el derecho de petición y el derecho a contar con información ambiental. Asimismo, este derecho conlleva dos obligaciones estatales diversas: a) facilitar y propiciar el libre acceso a la información ambiental, con las excepciones de ley; y, b) generar (obligación activa) datos ambientales de distinta naturaleza, incluidos sobre el cambio climático.

La normativa existente prevé la obligación del Estado y en particular, del Ministerio de Ambiente y Energía y sus órganos, de producir, registrar, diseminar

y facilitar el acceso de los habitantes y tomadores de decisiones a datos e información ambiental. Por su parte, se han dado pasos para garantizar los derechos de acceso a información (entre otros, el decreto No. 40200 sobre transparencia y acceso a la información pública y el No. 40199 sobre apertura de datos públicos y las directrices asociadas dirigidas al sector descentralizado), pero su aplicación práctica no ha sido homogénea entre las diferentes instancias.

Igualmente, se ha avanzado en temas de participación pública ambiental mediante la configuración de una base constitucional sólida (artículos 9 y 50 de la CP) y legal (mediante múltiples normas e instrumentos concretos) a pesar de alguna jurisprudencia constitucional “regresiva” reciente que ha degradado la participación de derecho fundamental a principio, la cual podría verse revertida precisamente ante el texto expreso del Acuerdo de Escazú y por la Opinión Consultiva C-23 del 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos humanos y ambiente.

Finalmente, en cuanto a acceso a la justicia ambiental se han diseñado mecanismos administrativos y jurisdiccionales destacando la aprobación en octubre de este año del Código Procesal Agrario mismo que contempla –con las limitaciones de competencia del caso– por primera vez un procedimiento específico de naturaleza ambiental.

Por tanto no deben pasar inadvertidas sentencias recientes de la Sala Constitucional que han reafirmado el carácter fundamental del derecho de acceso a la información ambiental –no sin algunas tesis afortunadamente minoritarias que han remitido la denegatoria de la misma a la justicia administrativa ordinaria.

De esta forma, el Voto No. 20355 del 2018 resulta digno de mención. En primer lugar, se trata del primer fallo que cita expresamente en su razonamiento la Opinión Consultiva C-23 del 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los alcances del derecho humano a un ambiente sano en la jurisdicción interamericana y que además emplea varios argumentos legales esbozados en la Opinión tratándose de acceso a la información ambiental.

El Voto de la Sala indica que de conformidad con la Opinión Consultiva existe un principio de “máxima divulgación en materia ambiental” que conlleva que las restricciones para el acceso a la misma sean únicamente las que se encuentran fijadas por la ley y que resulten necesarias y proporcionales a un objetivo

permitido a la luz de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. En esta jurisprudencia del alto tribunal nacional se rechaza que este acceso pueda impedirse debido a interpretaciones “creativas” de los funcionarios, tales como: la complejidad técnica de los datos que implicaría una imposibilidad para su adecuada interpretación por parte del solicitante de la misma o en potenciales e hipotéticos –sin evidencia en el caso concreto examinado– usos ilegítimos de la misma por terceros. La Sala desaplica expresamente jurisprudencia anterior que había considerado conforme a la Carta Magna negar información relacionada con actividades mineras precisamente en atención a los estos nuevos desarrollos internacionales ambientales como la Opinión Consultiva, que han creado mayores estándares y garantías para los habitantes tratándose de la tutela del medio.

Esta tendencia hacia la máxima divulgación y la transparencia activa había sido ya integrada en otros precedentes respecto al cambio climático (Voto 15104-2018 de setiembre del 2018) en el cual se concluyó que la protección informática de los datos meteorológicos que son públicos resulta irrazonable, injustificada y es violatoria del derecho de acceso a la información. Ello debido a que es deber de las administraciones públicas facilitar los contenidos de información en formatos no protegidos, debiendo por tanto procurar levantar las trabas de acceso informático que puedan existir. A la vez este Voto salvaguarda apropiadamente los datos generados por empresas privadas, protegidos por convenios de confidencialidad, con el fin de tutelares secretos comerciales al amparo del artículo 24 de la Constitución Política. Con anterioridad en otra temática altamente controversial la Sala resolvió en un sentido similar garantizando el acceso a la información sobre organismos genéticamente modificados en los procedimientos para decidir si se autoriza o no su liberación al ambiente (4117-2018).

Retos derivados del Acuerdo

En primer lugar, dar cumplimiento a las obligaciones del Acuerdo no resultará siempre sencillo, especialmente al considerar que el destinatario de éstas es el Estado en su totalidad. Hemos visto como en no pocas ocasiones los derechos de acceso a la información y participación se ven frustrados y no son adecuadamente ejecutados por el desconocimiento o reticencia de funcionarios para observar lo que estipula

el ordenamiento jurídico vigente y la jurisprudencia constitucional y contenciosa al respecto.

En segundo lugar, algunos instrumentos considerados por el Acuerdo, tales como los registros de emisión de contaminantes al aire, agua, suelo y otros, requerirán de un esfuerzo de coordinación y gestión (incluida la creación de plataformas tecnológicas apropiadas) que permitan que la información sea fácilmente accesible a todo el público sin que existan obstáculos derivados de su falta de sistematización y organización.

En este sentido, si bien se cuenta con sistemas e iniciativas informáticas en diferentes áreas como la hídrica, territorial, ambiental, cambio climático, forestal, cobertura y uso de la tierra y ecosistemas, residuos, entre otras, sus avances y resultados son aún incipientes, limitados y dispares. Cabe destacar el reciente fortalecimiento de la plataforma del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) que coordina el Centro de Información Geoambiental (CENIGA) del Ministerio de Ambiente y Energía.

En tercer lugar, el Acuerdo refiere a una “efectiva y plena” implementación de tales derechos, lo cual trasciende su simple reconocimiento en la letra de la normativa. Es decir no basta con el establecimiento de éstos sino que el Estado debe asegurar su real puesta en práctica.

En cuarto lugar, muchas obligaciones estipuladas en el Acuerdo, se ha redactado de manera imperativa y sin condicionamientos: así por ejemplo, se debe “garantizar”, “asegurar”, “velar” lo dispuesto en el Tratado, de manera que únicamente en ciertos supuestos estas disposiciones se encuentran condicionadas –como ocurre con frecuencia en el derecho internacional ambiental– con frases tales como “en la medida de la posible” o “según proceda”, brindando por ende una mayor fuerza jurídica para reclamar su cumplimiento.

En síntesis, el Acuerdo de Escazú conlleva una gran oportunidad para avanzar hacia la plena realización de los derechos de acceso y para mejorar los vínculos entre el ambiente y los derechos humanos.

Hacia el futuro es necesario lograr que los funcionarios públicos y otros actores internalicen los principios de máxima divulgación y transparencia activa y que estas obligaciones sean complementadas con sistemas y mecanismos informáticos que permitan un acceso fácil, sencillo, oportuno y sin costos a la información ambiental para promover el cumplimiento del derecho humano a un ambiente sano.

Implicaciones de la ausencia de ratificación del Acuerdo

El Acuerdo de Escazú ha despertado una inusual controversia. Posiblemente, la última ocasión en que un Convenio Internacional recibió cuestionamientos importantes ocurrió con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), si bien en una escala y dimensiones mucho mayores. Sobre las críticas formuladas al Acuerdo de Escazú por sectores empresariales y políticos, académicos nacionales han contestado las mismas. Véase en especial, el artículo Desmitificando el Acuerdo de Escazú del Profesor Mario Peña, 2022. Cabe destacar, el archivo legislativo (enero del 2023) del Proyecto de Ley que aprobaría el denominado Acuerdo de Escazú (que ya alcanza 15 ratificaciones en el continente) algo difícil de entender en un país tradicionalmente líder en los dos grandes temas que comprende el mismo: los derechos humanos y ambiente y que pone en entredicho la reputación verde que ha sido la imagen utilizada para atraer inversiones, turismo y cooperación internacionales. Si bien este instrumento no está “enterrado” como erróneamente se ha mencionado, debido a que puede volver a ser convocado por el Poder Ejecutivo en un futuro, resulta poco viable en el futuro cercano intentar nuevamente su puesta en conocimiento por parte de la Asamblea Legislativa ante su poco apoyo político.

Con respecto a las posibles implicaciones de su falta de ratificación éstas pueden ser visualizadas desde diferentes puntos de vista:

Jurídicas

- Desde la perspectiva legal, el país no cumple de manera completa con los términos del Acuerdo de Escazú, si bien en general posee legislación y práctica para la mayoría de los componentes del mismo (acceso a información, participación y acceso a la justicia), ello no ocurre en todos los aspectos, es decir en ciertos elementos contemplados por el AE la normativa e implementación práctica nacional no concuerdan plenamente. En este orden de ideas es importante recalcar que el AE no solo determina que deben existir instrumentos o mecanismos, sino que estos deben ser eficaces (efectivos según una terminología moderna). Ello se encuentra recogido a lo largo del texto y a partir de su propio objetivo

(artículo 1 garantizar la implementación plena y efectiva...). Lo anterior es congruente con lo estipulado en el artículo 11 del AE sobre fortalecimiento de capacidades.

- En primer lugar, dar cumplimiento a las obligaciones del Acuerdo no resultará siempre sencillo, especialmente al considerar que el destinatario de éstas es el Estado en su totalidad. En no pocas ocasiones los derechos de acceso a la información y participación se ven frustrados y no son adecuadamente ejecutados por el desconocimiento o reticencia de funcionarios para observar lo que estipula el ordenamiento jurídico vigente y la jurisprudencia constitucional y contenciosa al respecto.
- En segundo lugar, algunos instrumentos considerados por el Acuerdo relacionados con el acceso a la información ambiental (artículos 5 y 6) requerirán de un esfuerzo de coordinación y gestión (incluida la creación de plataformas tecnológicas apropiadas) que permitan que la información sea fácilmente accesible a todo el público sin que existan obstáculos derivados de su falta de sistematización y organización. En este sentido, si bien se cuenta con sistemas e iniciativas informáticas en diferentes áreas como la hídrica, territorial, ambiental, cambio climático, forestal, cobertura y uso de la tierra y ecosistemas, entre otras, sus avances y resultados son limitados y dispares. Cabe destacar el fortalecimiento de la plataforma del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) que coordina el Centro de Información Geoambiental (CENIGA) del Ministerio de Ambiente y Energía.
- En tercer lugar, el Acuerdo refiere a una “efectiva y plena” implementación de tales derechos, lo cual trasciende su simple reconocimiento en la letra de la normativa. Es decir, no basta con el establecimiento de éstos, sino que el Estado debe asegurar su real puesta en práctica. Por ejemplo, no en todos los casos la forma como los procedimientos de denuncia y justicia ambiental se realizan en el país son completamente consistentes con el Acuerdo (véase artículo 8).
- En cuarto lugar, muchas obligaciones estipuladas en el Acuerdo, se ha redactado de manera imperativa y sin condicionamientos: así por ejemplo, se debe “garantizar”, “asegurar”, “velar” lo dispuesto en el Tratado, de manera que únicamente en

ciertos supuestos estas disposiciones se encuentran condicionadas –como ocurre con frecuencia en el derecho internacional ambiental– con frases tales como “en la medida de la posible” o “según proceda”, brindando por ende una mayor fuerza jurídica para reclamar su cumplimiento.

- En quinto lugar, retrocesos jurisprudenciales al considerar la participación ciudadana como principio y no como derecho reseñadas en ponencias anteriores, podrían encontrar argumentos adicionales para ser revertidas ante el claro reconocimiento de la participación como un derecho esencial de acceso por el Acuerdo.
- En sexto lugar, existen lagunas de regulación, por ejemplo, el caso de los defensores ambientales (contemplados en el artículo 9 del AE) si bien recientemente se ha presentado un Proyecto de Ley No. 23588 al respecto). Legislación específica para este tipo de defensores no existe en el país, si bien normativa más general sobre protección a denunciantes y testigos podría ser empleado según las particularidades de cada caso concreto.
- En síntesis, el Acuerdo de Escazú conlleva una gran oportunidad para avanzar hacia la plena realización de los derechos de acceso y para mejorar los vínculos entre el ambiente y los derechos humanos. Al integrarse estas disposiciones en un instrumento vinculante se fortalecen las prácticas nacionales vigentes mediante su inclusión en el marco de convencionalidad y como parte del Derecho de la Constitución (parámetro de constitucionalidad).

Derechos humanos/sociales

- Adicionalmente, al tema de los defensores de los derechos ambientales, sobre el cual no contamos con disposición precisas, el AE refiere a la situación particular de grupos vulnerables (véase, por ejemplo, el artículo 8, inciso 5), Si bien se cuenta con previsiones en leyes y planes con respecto a ciertas poblaciones –como las indígenas y el acceso a la justicia–, su incorporación en un tratado ratificado incrementaría la necesidad de un desarrollo adecuado de los mismos.

Cooperación internacional

- Por otra parte, Costa Rica se quedaría fuera de la participación plena (únicamente como

observador en su condición de país firmante) en las Conferencias de las Partes del Acuerdo (dos se han realizado hasta el momento en 2022 y 2023) con lo cual no tendríamos influencia directa en la toma de las decisiones a nivel de estas reuniones. Lo anterior en una etapa de generación de una serie de estructuras y mecanismos para la óptima puesta en marcha del acuerdo internacional.

- Asimismo, se perderían o limitarían las posibilidades de financiamiento internacional para el cumplimiento del Acuerdo y de acceder a recursos de cooperación internacional diversos (véase artículos 11 y 14 del mismo).

Reputación e imagen verde

Las dificultades para la ratificación del convenio no han pasado inadvertidas. Particularmente debido al archivo del mismo diferentes medios de prensa y el propio Relator Independiente de Derechos Humanos y Ambiente de Naciones Unidas manifestaron su pesar y extrañeza. Véase las manifestaciones recogidas por Boeglin, Nicolás, El Acuerdo de Escazú Viento en Popa, Voz Experta, 10 de abril del 2023. Si este escenario repercutirá en las calificaciones o ranking ambientales es menos claro debido a la cantidad de indicadores incorporados y la dificultad de aislar un elemento en específico como la falta de membresía de instrumento.

Inversiones/comerciales

Diferentes organizaciones internacionales han indicado que el AE mejora el clima de inversión, si bien no existen estudios que se conozcan sobre el impacto que la membresía del AE conlleva sobre la atracción de inversiones en el país. Refiriéndose a la firma del Acuerdo y a propósito de una reunión de países firmantes celebrada en diciembre del año 2021 el Director de Ambiente de la OCDE, organización a la cual quienes hoy se oponen al Acuerdo, califican como un club de las mejores prácticas en temas económicos, sociales y ambientales, indicó que el AE "es un instrumento de vanguardia, que reúne un conjunto de buenas prácticas, un conjunto de 11 principios, con los cuales nosotros no solamente estamos de acuerdo, sino que también están incorporados en la gobernanza ambiental de los países que forman parte de la OCDE y compartimos esa visión integral de dar información a la población, de hacerlos partícipes de las decisiones que se toman

desde los Gobiernos (...)". Precisamente en un artículo publicado en este medio ("La Experiencia Alemana con el Convenio de Aarhus" 20 de Mayo del 2021, la Embajadora de Alemania describe los impactos en dicha nación del que podríamos denominar el "hermano mayor" del AE, el Convenio de Aarhus sobre acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental. De este instrumento internacional vigente desde el 2001 del cual son parte varios miembros de la OCDE (Reino Unido, Francia, España, Alemania, Holanda, Noruega, para citar algunos).

Cada vez más las empresas y países consideran el ambiente y la sostenibilidad como un elemento central en sus actividades e inversiones. Ejemplo, de ello son las numerosas iniciativas de certificación, reporte, cotización en bolsa y la emergencia de obligaciones de las entidades para cumplir con los derechos humanos. (Véase, por ejemplo, los Lineamientos de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y en general sobre esta tendencia, Cabrera Medaglia, Jorge, Protección ambiental y comercio internacional, Revista Logos, ULEAD; 2022). Por supuesto esta situación no conlleva necesariamente que el sector privado considere un tratado singular al tomar decisiones pero podría formar parte del "paquete regulatorio" analizado.

Con respecto al comercio internacional, igualmente, se han incrementado sustancialmente las demandas relativas a la sostenibilidad a ser incorporadas en tratados de comercio o inversión. No obstante, si bien en algunos casos, podría ser puesto sobre el tapete de las negociaciones o renegociaciones la ratificación de ciertos tratados, normalmente no se tratan de condiciones *sine qua non* para avanzar en la firma de textos comerciales o aprovechar sus beneficios. Véase al respecto Cabrera Medaglia, Jorge y Granados Torres Yasmin: El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica y el Desarrollo Sostenible. Recomendaciones para una futura renegociación, Revista Logos, ULEAD, 2023. Asimismo, con relación a implicaciones de la ausencia de ratificación véase el artículo del Profesor Mario Peña, El Acuerdo de Escazú sin Costa Rica, 2022).

Por último, debe destacarse la tesis esgrimida por algunos especialistas de que a raíz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ha utilizado el Acuerdo de Escazú en sus consideraciones legales (caso Barahona Bray versus Chile de noviembre del 2022) y el impacto de estas decisiones en los fallos constitucionales, el Acuerdo de Escazú ingresó al

bloque de constitucionalidad costarricense como fuente del sistema interamericano y como estándar internacional ambiental y la Sala Constitucional estaría habilitada para emplearlo en sus sentencias (amparos y acciones de inconstitucionalidad, Véase Peña, Mario y González Ballar, Rafael, La Inter americanización del Acuerdo de Escazú y sus implicaciones para Costa Rica, Cambio Político, Junio del 2023).

CONCLUSIONES

La jurisprudencia constitucional costarricense ha sido consistente en los principios y el espíritu del Acuerdo de Escazú, al menos en cuanto respecta al derecho de acceso a la información ambiental. Si bien no contamos con una normativa específica como ocurre en otros países como Argentina, las disposiciones constitucionales, los principios del derecho

ambiental constitucional desarrollados por la Sala, han permitido construir un sólido marco jurídico.

El Acuerdo de Escazú no crea compromisos nuevos diferentes a los ya existentes en nuestro país y por tanto no viene a modificar ni ampliar el catálogo de derechos humanos ya reconocidos en nuestro ordenamiento constitucional interno, con la posible excepción de los mecanismos para proteger a los defensores de los derechos humanos ambientales.

En el orden de la enunciación y reconocimiento de los denominados "derechos procesales ambientales" se puede afirmar que se trata de compromisos ya cumplidos por el Estado costarricense.

No así su implementación, que no es un asunto abstracto o genérico, sino algo particular de todos los días, que el Estado deberá ir cumpliendo día con día, y cuya obligación estaría convirtiendo en un compromiso u obligación internacional, más allá de su propio orden constitucional interno.

Queda, sin embargo, un largo camino para lograr que sea apropiadamente interiorizado por los funcionarios públicos a cargo de proveer esta información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boeglin, N. (2023, 10 de abril). El Acuerdo de Escazú Viento en Popa. *Voz Experta*.
- Cabrera Medaglia, J. (2022). Protección ambiental y comercio internacional: desafíos y oportunidades. *LOGOS*, 3(1): 78-83. <https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/167>
- Cabrera Medaglia, J. y Granados Torres, Y. (2023). Desarrollo sostenible, cambio climático y el acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: Algunas recomendaciones para una futura revisión. *LOGOS*, 4(1): 35-46. <https://dspace.ulead.ac.cr/repositorio/handle/123456789/220>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2023). *Acceso a la Información, Participación y Justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/21751-acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2018). *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43301-acceso-la-informacion-la-participacion-la-justicia-asuntos-ambientales-america>
- Peña Chacón, M. (2018). *Implicaciones para Costa Rica del Acuerdo de Escazú*.
- Peña Chacón, M. (2022). *El Acuerdo de Escazú sin Costa Rica*. <https://agendaestadodederecho.com/escazu-sin-costa-rica/>
- Peña Chacón, M. (2022). *Desmitificando el Acuerdo de Escazú*. <https://co.boell.org/es/2020/12/09/desmitificando-el-acuerdo-de-escazu>
- Peña Chacón, M. y González Ballar, R. (2023, 26 de junio). La interamericanización del Acuerdo de Escazú y sus implicaciones para Costa Rica. *Delfino*. <https://delfino.cr/2023/06/la-interamericanizacion-del-acuerdo-de-escazu-y-sus-implicaciones-para-costa-rica>
- Pigrau, A. (ed.). (2008). *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*. Atelier.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. (2019). *Environmental Rule of Law, First Global Report*. PNUMA. <https://www.unep.org/resources/assessment/environmental-rule-law-first-global-report#:~:text=NAIROBI%E2%80%9424%20January%202019%20%E2%80%93%20The,over%20the%20last%20four%20decades>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA. (2010). *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Ponencia de Guillermo Acuña: "El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: avances y desafíos hacia una mejor aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río". <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>