

LA DECLARACIÓN DE BOGOTÁ Y EL MEDIO AMBIENTE

THE BOGOTÁ DECLARATION AND ENVIRONMENTAL PROTECTION

Adriana Espinosa González

European Coalition for Corporate Justice, Bélgica

RESUMEN

Uno de los cambios más radicales que la sociedad ha experimentado en las últimas siete décadas es la conciencia sobre la crisis ecológica que afrontamos, y los serios impactos de la degradación ambiental en la protección de los derechos humanos. En este sentido, el sistema de derechos humanos del que la Declaración de Bogotá en su principal origen ha sabido adaptarse y otorga una protección creciente de las condiciones ambientales. No obstante, la interpretación de la Declaración y la Convención Americana aún presenta lagunas cuando se trata de garantizar la gobernanza ambiental mediante la salvaguarda del derecho de las personas a participar en decisiones que puedan tener impacto ambiental. Hoy día hay ya elementos para avanzar en esta materia y desarrollos en el seno de las Naciones Unidas que lo fundamentan.

PALABRAS CLAVE: Medio ambiente, derechos ambientales, derecho a un medio ambiente sano, cambio climático, información, participación, justicia, defensores ambientales.

ABSTRACT

One of the most radical changes that society has experienced in the last seven decades is the awareness of the ecological crisis we are facing, and of the serious impacts that environmental degradation has in the protection of human rights. The Inter-American human rights system, for which the Bogotá Declaration was its main origin, has adapted to this change, and it is today providing a greater protection of environmental conditions. Nevertheless, there are still some gaps in the interpretation of the Bogotá Declaration and the American Convention on Human Rights when it comes to guaranteeing environmental governance by the protection of participatory rights for people affected by activities with environmental impacts. There are enough elements today to make progress in this area, and developments at the UN level which support it.

KEYWORDS: Environment, environmental rights, right to a healthy environment, climate change, information, participation, justice, environmental defenders.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE BAJO LA DECLARACIÓN Y LA CONVENCION AMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS. II. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS PROCEDIMENTALES EN ASUNTOS AMBIENTALES. II.1 Derecho a la Información ambiental. II.2. Derecho a la participación en asuntos ambientales: a) La protección de los derechos de las defensoras y defensores ambientales. b) b) El derecho de participación de las comunidades campesinas y otras comunidades locales CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

* * *

INTRODUCCIÓN

Antes de analizar el impacto de la Declaración Americana de Derechos Humanos (en adelante, también referida como Declaración de Bogotá) en la creciente protección del medioambiente hay que abordar una cuestión preliminar. Como en cualquier otro asunto relacionado con el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, para comprender el verdadero alcance de la Declaración de Bogotá en la creciente protección de los derechos humanos, el análisis no puede limitarse a estudiar la evolución de este instrumento, sino que es necesario acudir también al texto de la *Convención Americana de Derechos Humanos* (CADH) y a su interpretación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH).

Como ha afirmado la CIDH, “la Convención Americana representa una expresión autorizada de los principios contenidos en la Declaración Americana. En este sentido, pese a que la Comisión no aplica la Convención Americana en relación a Estados Miembros que no son parte de dicho tratado, sus disposiciones son relevantes

para informar la interpretación de las disposiciones de la Declaración”¹. Por este motivo, el presente artículo analizará la evolución de la protección del medio ambiente bajo el Sistema Interamericano de derechos humanos basándose tanto en la evolución interpretativa tanto de la Declaración de Bogotá como de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Ni la Declaración de Bogotá ni la Convención Americana de Derechos Humanos reconocen de manera explícita el derecho humano al medio ambiente sano. No obstante, como se verá en el epígrafe I, el sistema interamericano de derechos humanos ha permitido una creciente protección del medio ambiente y los recursos naturales a partir de un proceso de “ecologización” de sus textos básicos. Esto quiere decir que la Comisión y Corte interamericanas han identificado la protección del medio ambiente bien como parte del contenido de algunos de los derechos recogidos en la Declaración y Convención, bien como un requisito para el efectivo ejercicio de tales derechos. Esta interpretación en clave ecológica no es exclusiva del sistema interamericano, sino que forma parte de una tendencia, ya ampliamente desarrollada, en el sistema europeo y universal de derechos humanos.

Como parte de esta evolución, los órganos del sistema interamericano han identificado nuevas obligaciones de los Estados relevantes para la protección del medio ambiente y han ampliado el alcance de determinados derechos debido a sus implicaciones para la preservación de las condiciones ambientales. En concreto, se ha visto un fuerte desarrollo de los derechos de acceso a la información sobre el medio ambiente y a la participación en asuntos ambientales (incluyendo el derecho de acceso a la justicia). El presente artículo abordará, en el epígrafe II, el desarrollo de estos derechos procedimentales debido a su importancia para los derechos ambientales de individuos y comunidades, con independencia de que estén amparados por el marco internacional de protección de los derechos de los pueblos indígenas².

¹ CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo”, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 47/17, 31 de diciembre de 2015, párraf. 45. También al respecto BUERGENTHAL, Thomas, “La relación conceptual y normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número especial en conmemoración del 40º aniversario de la DADH, 1989, pp. 111 ss.

² Los derechos ambientales de los pueblos indígenas han experimentado un fuerte desarrollo en particular, pero esta cuestión no se aborda en este artículo porque será objeto de estudio independiente.

I. LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE BAJO LA DECLARACIÓN Y LA CONVENCIÓN AMERICANAS DE DERECHOS HUMANOS

Ni la Declaración de Bogotá ni la Convención Americana de Derechos Humanos reconocen de manera explícita el derecho humano al medio ambiente sano. Sí lo hace el Protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) en su artículo 11³. No obstante, esta disposición no cuenta con ningún mecanismo de quejas individuales, por lo que su aplicación e interpretación queda limitada a los informes anuales o a los comentarios que la Comisión haga de éstos.

En ausencia del reconocimiento explícito de los derechos ambientales, la Comisión y Corte Interamericanas han garantizado cierta protección de las condiciones ambientales a partir de la interpretación de los derechos reconocidos en los instrumentos de derechos humanos. En este sentido, el Sistema Interamericano no se aleja de la práctica identificada en el sistema universal o europeo de derechos humanos. De hecho, tanto la Corte como la Comisión acuden con frecuencia a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)⁴.

Así, al igual que el TEDH⁵ y los órganos de las Naciones Unidas⁶, la Corte y la Comisión han reconocido la relación “inegable” entre la protección del medio ambiente y la realización de los derechos humanos. Esta relación tiene dos vertientes, a saber:

Asimismo, el derecho de acceso a la justicia y sus componentes son también objeto de estudio de otro artículo de la presente publicación.

³ “Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, (Protocolo de San Salvador), adoptado el 17 de noviembre de 1988. Art. 11: “Todo el mundo tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a tener acceso a los servicios públicos básicos”.

⁴ KRAVCHENKO, Svitlana, “Environmental Rights in International Law: Explicitly Recognized or Creatively Interpreted”, *Florida A & M University Law Review*, 2012, Vol. 7, 2, p. 182.

⁵ Algunas de las sentencias más relevantes son TEDH, *López Ostra c. España*, no 16798/90, Sentencia de 9 de diciembre de 1994; *Guerra y Otros c. Italia*, no 14967/89 19 Febrero 1998; *Hatton y Otros c. Reino Unido*, no 41666/98, sentencia de 8 de julio de 2003; *Taşkın y Otros c. Turquía*, no 46117/99, sentencia de 10 de noviembre de 2004; *Martínez Martínez c. España*, no 21532/08, Sentencia de 18 de octubre de 2011.

⁶ Por ejemplo, véase el nombramiento de un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionados con el disfrute de un medio ambiente limpio, Resolución del Consejo de Derechos Humanos de 22 de marzo de 2012, UN Doc. A/HRC/RES/19/10.

- Por un lado, la degradación ambiental, incluyendo los efectos del Cambio Climático, afecta de manera adversa el goce efectivo de los derechos humanos, incluyendo pero no sólo, el derecho a la vida y a la integridad física y personal, a la salud y a la propiedad⁷. Estos órganos han por tanto reconocido que proteger las condiciones ambientales es un requisito necesario para garantizar la plena realización de los derechos humanos, y ello conlleva la identificación de obligaciones estatales en esta materia⁸.

Por otro lado, el ejercicio de los derechos de participación conforma una herramienta fundamental para ayudar a preservar las condiciones ambientales y los recursos naturales. Los derechos de participación conforman, en última instancia, un elemento imprescindible para garantizar una gobernanza ambiental adecuada y salvaguardar el funcionamiento de un Estado democrático. Por lo tanto, las obligaciones de los Estados también comprenden el deber de garantizar el ejercicio de los derechos a la información, la participación y acceso a la justicia en los asuntos ambientales. El presente artículo dedica una sección entera a esta cuestión.

Esta interpretación en clave ecológica de la Declaración y Convención Americanas sólo es posible a través de la interpretación extensiva y dinámica de estos instrumentos. El principio de interpretación extensiva o dinámica es inherente a la naturaleza evolutiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), pues le permite adaptarse a los cambios de la sociedad e incorporar intereses que anteriormente no han sido percibidos como necesarios para garantizar la dignidad humana⁹. El Tribunal Internacional de Justicia (TIJ) y la CorteIDH han subrayado la

⁷ CIDH, “Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente en las Américas: Labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la esfera de los Derechos Humanos y el Medio Ambiente”. Informe de la CIDH para la CAJP, OEA/Ser.G, CP/CAJP-2102/03, 18 noviembre 2003, págs. 2-3. También CIDH, *Comunidad Yanomami c. Brasil*, Caso n° 7615, Resolución 12/85 de 5 marzo, 1985; Caso *Kawas Fernández c. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párraf. 148.

⁸ La Corte ha afirmado que “una de las obligaciones a las que el Estado debe comprometerse de manera ineludible [...] es generar las condiciones de vida mínimas que son compatibles con la dignidad de la persona humana”. CorteIDH, Caso *Comunidad Indígena Yakye Axa c. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párrafs. 161-2.

⁹ FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. 2013. *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos en perspectiva histórica*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson Reuters, 2013, p. 262.

naturaleza viva y dinámica de los tratados y, en particular, de los relativos a la protección de los derechos humanos¹⁰.

Esta perspectiva permite a los órganos jurisdiccionales proteger derechos que no están reconocidos de forma explícita en los instrumentos que aplican, y ampliar el alcance de las responsabilidades de los Estados¹¹. En el contexto que nos ocupa, esto tiene importantes implicaciones para la “ecologización” del régimen de derechos humanos. Así, atendiendo a la interpretación dinámica de los instrumentos de derechos humanos, la CIDH ha reconocido que “no es sorprendente que en la interpretación y aplicación de las normas del sistema (...) se haya solicitado a la Comisión el análisis de situaciones concernientes a la relación de las personas con el medio ambiente”¹².

Esta interpretación también implica que los órganos de protección de derechos humanos recurran a instrumentos internacionales de protección ambiental (o de áreas relevantes como el derecho de los pueblos indígenas) como fuente para interpretación los tratados de derechos humanos¹³. De este modo, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas han recurrido de manera extensa a instrumentos como la “Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo” (de manera muy importante al Principio 10, como se verá más adelante), y el “Convenio de Aarhus sobre Información, Participación y Justicia en asuntos Ambientales”. Un ejemplo es el renombrado caso *Claude Reyes c. Chile* (2006), donde la CorteIDH se apoyó en estos instrumentos para inferir del artículo 13 sobre libertad de expresión el derecho de acceso a la información sobre actividades con impacto medioambiental¹⁴.

¹⁰ TIJ, *Kasiliki/Sedudu Island (Botswana c. Namibia)*. Sentencia de 13 de diciembre de 1999. En *I.C.J Reports* p. 1045 (Declaración de la Jueza Rosalyn Higgins, párraf 2). El juez Simma refiere a esta sentencia y otras del TIJ para hablar de esta interpretación evolutiva en SIMMA, Bruno. 2011. “Foreign Investment Arbitration: A Place for Human Rights?”, *International and Comparative Law Quarterly*. 2011, Vol. 60, 3. p. 583, y CorteIDH, *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni c. Nicaragua. Fondo, Reparaciones y Costas*; Sentencia de 31 de agosto de 2001, Serie C No 79., párrafo 146, citando precedentes relacionados.

¹¹ CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, *International law for humankind: towards a new jus gentium (II : general course on public international law)*. s.l.: Brill Academic Publishers, 2005. Vol. 317, p. 60.

¹² CIDH, “Los Derechos Humanos y el Medio Ambiente”, op. cit. P. 2.

¹³ Ver al respecto BOYLE, Alan. 2012. “Human Rights and the Environment: Where next?”, *The European Journal of Environmental Law*. 2012, Vol. 23, 3, p. 621 y SHELTON, Dinah L., “Resolving Conflicts between Human Rights and Environmental Protection: Is there a Hierarchy?”, en Erika De Wet y Jure Vidmar. *Hierarchy in International Law: The Place for Human Rights*. Oxford: OUP, 2012, p. 211.

¹⁴ CorteIDH, *Caso Claude Reyes y Otros c. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafo 81.

Por su parte, la muy relevante jurisprudencia interamericana relativa a los derechos de los pueblos indígenas recurre de forma frecuente a instrumentos específicos como el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes¹⁵.

Esta interpretación ha sido decisiva en sentencias ambientales tales como *Awas Tingni c. Nicaragua*, *Yakye Axa c. Paraguay*, *Sawhoyamaxa c. Paraguay* y *Sarayaku c. Ecuador*¹⁶. En *Yakye Axa c. Paraguay*, la corte allana el camino para reconocer la dimensión ambiental del derecho a la vida y a la integridad personal (arts. 4 y 5 de la *Convención*), al reconocer la obligación del Estado de “generar las condiciones mínimas de vida que son compatibles con la dignidad de la persona humana”.¹⁷

Por su parte, el desarrollo de la Declaración de Bogotá también ha ido de la mano de su interpretación expansiva¹⁸. Ello ha permitido, por ejemplo, reconocer derechos individuales o colectivos frente a Estados que no son miembros de la *Convención Americana* (por ejemplo, en el caso relativo a los derechos indígenas *Mary y Carrie Dann c. EEUU*¹⁹).

Por lo tanto, esta interpretación dinámica ha permitido el desarrollo de derechos relacionados con el medioambiente. La CorteIDH ha analizado por primera vez de forma extensa el alcance de esta relación y las consecuentes obligaciones estatales en materia de protección ambiental en su reciente Opinión Consultiva sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos (2017)²⁰. No obstante, la jurisprudencia de la Corte y

¹⁵ CIDH, *Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo (Belice)*, Caso 12.053, Informe No. 40/04, 12 de octubre de 2004, Fondo, párraf. 123; CorteIDH, *Awas Tingni c. Nicaragua*, op. cit., párraf. 148. Este párrafo se basa, aunque no lo cite, en el *Convenio 169* de la OIT. Ver al respecto la Opinión Concurrente del Juez Sergio García Ramírez a la Sentencia de Fondo y Reparaciones del caso “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni”, párrafs. 6 y 7, o *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa c. Paraguay, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C. No. 146, párrafs. 117-134.

¹⁶ CorteIDH, *Awas Tingni c. Nicaragua*, op. cit. párraf. 146, *Yakye Axa c. Paraguay*, op. cit. Párrafs. 124-5; *Sawhoyamaxa c. Paraguay*, op. cit. párraf. 117, Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku c. Ecuador. Fondo y reparaciones*. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párraf. 161.

¹⁷ CorteIDH, *Yakye Axa c. Paraguay*, op. cit. párrafs. 161-2.

¹⁸ CIDH, *Comunidades Mayas contra Belice*, op. cit. párr. 86. Ver también CIDH, “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. 30 de diciembre de 2009, Doc. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09, párraf. 8.

¹⁹ CIDH, *Mary y Carrie Dann c. Estados Unidos*, Caso 11.140, Informe No 75/02, 27 Diciembre 2002, Fondo, párrafs. 96,124, 131, 129,163 y 167.

²⁰ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 “Medio Ambiente y Derechos Humanos” (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y

la Comisión en este ámbito es mucho más antigua. Ya en 1985, la CIDH reconoció el vínculo entre el medio ambiente y el derecho a la vida en su informe sobre la petición presentada por la comunidad Yanomami de Brasil²¹. La Carta Democrática Interamericana de 2001 aprobada por la Asamblea General de la OEA reconoce el “valor indispensable” del medio ambiente sano “para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política”²².

En varias ocasiones, como en su Resolución sobre Protección y Promoción de Derechos Humanos de 2018, la Asamblea General de la OEA ha exhortado a los Estados a cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el medio ambiente²³. Del mismo modo, la Secretaría General de la OEA ha dedicado varias resoluciones a enfatizar la importancia de los vínculos entre la protección de los derechos humanos recogido en los diversos instrumentos del sistema interamericano y la protección del medio ambiente²⁴.

La Comisión interamericana ha admitido además varios casos de índole ambiental contra estados no vinculados a la Convención. Cabe citar como ejemplo el caso *Mossville Environmental Action Now* contra Estados Unidos, admitido en 2010. La petición fue presentada por una organización ambiental en nombre de los residentes de Mossville, Louisiana, afectados por problemas de salud causados por la contaminación tóxica producida por catorce plantas químicas instaladas en la localidad o los alrededores. Según la petición, el Estado habría permitido la continuación de estas actividades pese a la existencia de pruebas que confirmaban los graves y desproporcionados niveles de sustancias químicas en la sangre de los residentes y la incidencia de enfermedades respiratorias y de otra índole. En virtud de estos hechos, los peticionarios alegaban la vulneración de sus derechos a la vida, la salud y la vida privada, garantizados, respectivamente, por los artículos I, V, IX, XI, y XXIII de la Declaración Americana.

garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la convención americana sobre derechos humanos).

²¹ CIDH, *Comunidad Yanomami c. Brasil*, op. cit. párraf. 1.

²² Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la OEA en su Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones, 11 de septiembre de 2001.

²³ Asamblea General de la OEA, Resolución AG/RES. 2928 “Promoción y Protección de Derechos Humanos”, 5 Junio de 2018. También en su Resolución AG/RES. 2887 “Protección y Promoción de los Derechos Humanos”, 14 Junio de 2016.

²⁴ Véase por ejemplo resoluciones AG/RES. 1819 (XXXI-O/01), AG/RES. 1896 (XXXII-O/02), AG/RES. 1926 (XXX III-O/03) y más recientemente, resolución AG/RES. 2429 (XXXVIII-O/08) sobre Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas.

Este caso puede ser asimismo un ejemplo de otro fenómeno con importantes implicaciones para la relación de la protección ambiental y los derechos humanos, esto es la discriminación en el acceso a los recursos naturales y en la carga de la contaminación (discriminación ambiental)²⁵. En tanto que la mayoría de los residentes de esta localidad son afroamericanos, los peticionarios alegan que las políticas ambientales del Estado les exponen a una carga contaminante desproporcionada, dando lugar a un “racismo ambiental” en violación del derecho a la igualdad ante la ley recogido en el artículo II de la Declaración Americana. La Comisión consideró la petición admisible respecto a los artículos II (no discriminación) y V (vida privada y familiar) de la Declaración²⁶.

Cabe añadir que, en este asunto como en el contexto interamericano en general, la jurisprudencia es especialmente extensa en relación a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Esta cuestión requiere un capítulo propio, pero cabe apuntar que está asentada la idea de que la fuerte relación identitaria de las comunidades nativas con la tierra y la naturaleza conlleva una interdependencia tal que puede derivarse una obligación estatal de proteger el medio ambiente.

La Corte Interamericana ha mostrado un fuerte avance en el análisis del derecho de propiedad (art. 21 CADH), en relación a las comunidades indígenas y ha determinado que garantizar este derecho conlleva la obligación de proteger la vinculación intrínseca de las comunidades con el territorio y los recursos naturales, ya que la protección del medio ambiente es imprescindible para la supervivencia física y cultural de estas comunidades, así como para el desarrollo y la continuidad de su cosmovisión.²⁷

²⁵ Ver al respecto otro artículo de esta autora en: ESPINOSA, Adriana, “La justicia ambiental, hacia la igualdad en el disfrute del derecho a un medio ambiente sano”, *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 16, julio 2012, pp. 51-77.

²⁶ CIDH, *Caso Mossville Environmental Action Now*, Informe de Admisibilidad (Estados Unidos), No. 43/10 de 17 de marzo de 2010. Petición 242-05.

²⁷ Por ejemplo: CorteIDH, *Awás Tingni c. Nicaragua*, op. cit.; *Caso de la Comunidad Moiwana c. Suriname. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124; *Yakye Axa c. Paraguay*, op. cit. y *Sawhoyamaya c. Paraguay*, op. cit, *Sarayaku c. Ecuador*, op. cit.

II. EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS PROCEDIMENTALES EN ASUNTOS AMBIENTALES.

Como se ha adelantado, los órganos interamericanos hacen una referencia constante al carácter instrumental de los derechos de participación para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. En su reciente Resolución sobre Protección y Promoción de los Derechos Humanos adoptada en junio de 2018, la Asamblea General de la OEA reafirma el compromiso de los Estados miembros con el Principio 10 de la “Declaración de Río”, y destaca “la importancia fundamental de contar con mecanismos de participación informada, amplia e inclusiva para el desarrollo sustentable de los países de la región”. En base a ello, la AG da la bienvenida a la adopción del “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptada el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica²⁸. La firma de este instrumento es un desarrollo lógico si se tiene en cuenta la importancia del “Convenio de Aarhus” en la interpretación de la Declaración y Convención Americanas²⁹.

El desarrollo de los derechos procedimentales de la población afectada por actividades con impacto ambiental está relacionado con el desarrollo de las obligaciones positivas del Estado en la protección de los derechos reconocidos en la Declaración y Convención Americanas. Aunque la cuestión es muy amplia y excede el ámbito de este capítulo, cabe hacer una breve referencia.

Tanto la CADH como la Declaración de Bogotá imponen a los Estados deberes de tipo positivo dirigidos a asegurar el efectivo ejercicio de los derechos recogidos en este instrumento³⁰.

²⁸ Resolución de la AG sobre Protección y Promoción de Derechos Humanos, Junio 2018, op. cit.párraf. 1.

²⁹ *Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, Aarhus*, 24 de junio de 1998, 2161 UNTS 447. Por ejemplo, Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párraf. 181.

³⁰ CIDH, “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.” OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, Cap. IV, párraf. 35. Ver ASETTE MUÑOZ, Sandra. 2009. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: avances y retos”. En: Carlos R. Fernández Liesa (dir.). *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*. Navarra: Thomson Civitas, 2009. pp. 55-6. Sobre la Declaración de Bogotá, véase CIDH, *Jessica Lenahan (Gonzales) y otros (Estados Unidos)*, Caso

Estas obligaciones positivas comprenden la protección los derechos humanos en las relaciones inter-individuales y, por tanto, la posible responsabilidad al Estado por actos de particulares, entre otros, de empresas privadas³¹. Es hoy jurisprudencia asentada que, aunque un hecho ilícito no pueda ser atribuible a un Estado (por ser obra de un tercer actor o por no haberse atribuido su autoría), este hecho puede acarrear responsabilidad internacional del Estado “por falta de diligencia debida para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención”³².

En el caso *Comunidades Mayas (Belice)*, la CIDH encontró a Brasil responsable bajo la Declaración por no haber protegido a la comunidad Yanomami de actos de particulares que se asentaron en su territorio durante el desarrollo de un proyecto extractivo, lo que causó una incidencia generalizada de epidemias y enfermedades³³. En el caso *Jessica Lenahan contra Estados Unidos*, la Comisión consideró que el Estado había violado los derechos a la vida y a la igualdad ante la ley (artículos I y II de la Declaración) por no haber tomado las medidas adecuadas para proteger a la peticionaria y sus hijas frente a la violencia ejercida por el padre de éstas³⁴.

A la hora de hablar sobre la relación entre la protección ambiental y el efectivo cumplimiento de la Declaración y Convención Americanas, es especialmente importante la jurisprudencia relacionada con el desarrollo de actividades de extracción y explotación de recursos naturales y de desarrollo. En este contexto, las instituciones interamericanas han identificado las obligaciones de los Estados tanto cuando son terceros (incluyendo empresas privadas) los que realizan estas actividades como cuando es el propio Estado.

Así, se ha determinado que las obligaciones de los Estados giran en torno a seis ejes, consistentes en el deber de:

12.626, Informe 80/11, 21 de julio de 2011, párrs. 117 – 119. También: CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales”, op. cit., párraf. 43

³¹ Asamblea General de la OEA, “Promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito empresarial”, resolución AG/RES. 2840 (XLIV-0/14), 4 de junio de 2014; y “Protección y Promoción de Derechos Humanos”, resolución AG/RES. 2887 (XLV-O/16), 14 de junio de 2016, sección III sobre “Regulación consciente y efectiva de las empresas en el ámbito de los derechos humanos”.

³² CorteIDH, *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, Sentencia sobre el Fondo de 29 de julio de 1988, serie C, No 4., párraf. 172, en el mismo sentido, *Caso Godínez Cruz c. Honduras. Fondo*. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5, párraf. 172; y Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez c. Guatemala. Fondo*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C No. 70, párraf. 210, CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes”, op. cit párraf. 46.

³³ CIDH, *Comunidades Indígenas Mayas contra Belice*, op. cit. párrs. 136-156.

³⁴ CIDH, *Caso Jessica Lenahan c. Estados Unidos*, op. cit. párrafs. 160 y 170.

- (i) adoptar un marco normativo adecuado y efectivo,
- (ii) prevenir las violaciones de derechos humanos,
- (iii) supervisar y fiscalizar las actividades de extracción, explotación y desarrollo,
- (iv) garantizar mecanismos de participación efectiva y acceso a la información,
- (v) prevenir actividades ilegales y toda forma de violencia, y
- (vi) garantizar el acceso a la justicia a través de la investigación, sanción y acceso a la reparación adecuada de las violaciones de derechos humanos cometidas en estos contextos³⁵.

Aunque estas obligaciones encuentran especial énfasis cuando se trata de proteger los derechos de los pueblos indígenas y tribales, la Comisión y la Corte también han identificado obligaciones positivas en relación a individuos no indígenas, como se verá más adelante.

Lo mismo ocurre con lo derechos procedimentales, cuyo reconocimiento no se limita a los pueblos indígenas. En sus Informes de países, la Comisión Interamericana ha reconocido que garantizar el acceso de la población a la información y participación en los procesos decisorios con impacto ambiental, así como la disponibilidad de recursos judiciales, es imperativo para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que, a su vez, constituyen una amenaza para las condiciones de vida humana³⁶. A continuación se analiza el reconocimiento de derechos a la información y a la participación (incluyendo el derecho a la justicia) en la jurisprudencia ambiental interamericana.

II.1 Derecho a la Información ambiental:

De entrada, cabe recordar que la gestión de la información es un elemento central del régimen de protección ambiental. Como afirma Sand, “la disponibilidad y

³⁵ CIDH, “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes”, op. cit. párrafs. 65 y siguientes.

³⁶ Por ejemplo, CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador”, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, p. 93. Ver también SHELTON, Dinah L. “Environmental rights and Brazil's obligations in the Inter-American human rights system”, *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 2008, Vol. 40, 3, p. 768.

acceso (a la misma) permite adoptar medidas de prevención y remedio, asegura la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y puede influir en el comportamiento individual, del consumo y de las corporaciones”³⁷.

El deber del Estado de facilitar información relacionada con el estado del medio ambiente y con actividades que puedan tener efectos ambientales adversos es una norma asentada del derecho internacional ambiental y, cuando implica impactos transfronterizos, tiene el estatus de norma consuetudinaria (el principio *sic utere tuo*)³⁸. Esta obligación también está vinculada a la norma de realizar evaluaciones de impacto ambiental (EIA) que, por su parte, es una técnica que da cabida y garantiza el derecho a la participación en los procesos decisorios, incluyendo el derecho de acceso a la información. En este sentido, el derecho a la información es un pre-requisito o derecho base para el ejercicio del resto de derechos procedimentales o de otros derechos substantivos, como lo ha reconocido la CorteIDH³⁹.

En esta línea, la Corte ha inferido el derecho de las víctimas a ser informadas a partir del deber positivo de los Estados de garantizar la protección de derechos substantivos como el derecho a la vida, a la salud, la integridad física o a la vida privada y familiar⁴⁰. Asimismo, en el contexto del impacto de la explotación petrolífera sobre los derechos a la vida y la integridad física en Ecuador, la Comisión ha sostenido que el acceso de la población a la información, a la participación en los procesos de toma de decisiones y a recursos judiciales es imperativo para prevenir las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud⁴¹.

³⁷ SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 826 (traducción propia).

³⁸ Ver por ejemplo MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando y ZAVALA SALGADO, La protección internacional del medio ambiente. En: Manuel Díez de Velasco. *Instituciones de Derecho Internacional Público*. 17ª ed. Madrid: Tecnos, 2009, p. 768; SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*. op. cit., p. 240-1; GOMÍS CATALÁ, Lucía, *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona: Arazandi, 1998, p. 30.

³⁹ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-23/17, op. cit. párraf. 217. Ver también ANTON, Donald K. y SHELTON, Dinah L. 2011. *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011, p 357.

⁴⁰ COURTIS, Christian, “Litigating Environmental Disputes in the Inter-American Human Rights System: Eight Strategic Approaches”, *Human Rights and International Legal Discourse*. 2008, Vol. 2. p.190.

⁴¹ CIDH, “Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Ecuador”, op. cit. párraf. 91.

El derecho a la información ambiental está inevitablemente asociado al derecho y la libertad de información, que recogen multitud de tratados internacionales⁴². En particular, la libertad de información se encuentra en los antecedentes y orígenes del sistema de protección de derechos humanos conformado por la Declaración y la Convención Americanas. Ya en 1945 se firmó la Resolución XXVII sobre Libertad de Información, uno de los dos pilares que amoldaron el camino del continente hacia la configuración de su marco jurídico sobre derechos humanos⁴³.

La Declaración Bogotá establece en su artículo IV que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”.

La *Convención Americana* detalla algo más el contenido del derecho a la información en su artículo 13, donde establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

Se puede apreciar que ni la Declaración ni la *Convención* reconocen de forma explícita un derecho de acceso ni a la información general ni de carácter medioambiental. Sin embargo, la Comisión y la Corte interamericanas han desarrollado varias líneas de razonamiento para inferir la existencia del mismo.

Si bien este apartado se va a referir sobre todo al desarrollo del artículo 13 de la *Convención Americana*, cabe recordar que este tiene una importante influencia en la interpretación de la disposición respectiva de la Declaración de Bogotá. La Comisión ha sostenido que “en el proceso de elaborar el contenido y la interpretación del artículo IV de la Declaración Americana, la Comisión considera apropiado el tomar en cuenta el artículo 13(1) de la Convención Americana y los pronunciamientos del sistema interamericano sobre el acceso a la información. Como ha sido indicado en el pasado, la

⁴² Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 19), Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2), Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. 10), Convención Americana sobre los Derechos Humanos (art. 13), Carta Africana sobre los Derechos y Deberes de los Pueblos (art. 9), Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos (art. 10).

⁴³ Sobre el papel de la Tercera Conferencia o Conferencia de Chapultepec en el desarrollo del sistema interamericano, ver QUISPE REMÓN, Florabel. *El debido proceso en el Derecho internacional y en el sistema interamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010, pp. 308-310.

Convención Americana representa una expresión autorizada de los principios contenidos en la Declaración Americana. En este sentido, pese a que la Comisión no aplica la Convención Americana en relación a Estados Miembros que no son parte de dicho tratado, sus disposiciones son relevantes para informar la interpretación de las disposiciones de la Declaración”⁴⁴.

Así, uno de los avances más importantes en materia de información ambiental lo presenta el reconocimiento de un derecho de acceso a la información como contenido del derecho a la libertad de pensamiento y expresión recogido en el artículo 13 de la CADH. El hito en esta materia lo presenta la sentencia de la CorteIDH en el caso *Claude Reyes c. Chile* (2006)⁴⁵.

Entre los orígenes de esta interpretación hay que citar también una de las primeras Opiniones Consultivas emitidas por la Corte, sobre la colegiación obligatoria de periodistas (1985)⁴⁶. Los elementos del derecho a la información establecidos en esta Opinión Consultiva de la Corte han sido confirmados y ampliados en posteriores sentencias relacionadas con los medios de comunicación y la libertad de prensa, que sientan precedentes para la expansión del derecho a la información ambiental⁴⁷.

La sentencia *Claude Reyes* supone no obstante un avance paradigmático tratándose además de información ambiental y relacionada con un caso cuyos titulares de derechos no son necesariamente pueblos indígenas o tribales.

El caso está relacionado con información sobre un proyecto de deforestación que implicaba un contrato internacional entre el Estado de Chile y una empresa privada extranjera. Con objeto de analizar los potenciales impactos ambientales de dicho proyecto y abrir la posibilidad de supervisión ciudadana, una asociación ambiental había presentado una solicitud de información ante el Estado que incluía, entre otros, datos sobre las obligaciones contractuales contraídas por el Estado respecto a los inversores y

⁴⁴ CIDH, “Acceso a la información, violencia contra las mujeres y administración de justicia en las Américas”, 25 de marzo de 2015, OAS/Ser.L/V/II.154, párraf. 21.

⁴⁵ CorteIDH, *Claude Reyes y c. Chile*, op. cit.

⁴⁶ CorteIDH, “Opinión Consultiva sobre la Colegiación obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 19 de la CADH)”, OC-5/85 de 13 de Noviembre 1985. Véase también COURTIS, Christian, “Litigating Environmental Disputes in the Inter-American Human Rights System”, op. cit., p. 190.

⁴⁷ Véase CorteIDH. *Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) c. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73; CorteIDH. *Caso Herrera Ulloa c. Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107; CorteIDH. *Caso Ricardo Canese c. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111.

empresas extranjeras, la cuantía sometida a dicho contrato, etc.⁴⁸ El Estado negó esta información justificándose, según lo explicó en su alegación ante la Corte IDH, en el carácter “confidencial” de la misma y en la protección que la legislación estatal brinda las empresas extranjeras en situaciones como la presente⁴⁹.

El laudo sienta un importante precedente porque consideró, entre otras cuestiones, que el derecho de acceso a la información recogido en el artículo 13 de la CADH incluye información que involucra a actores privados, siempre que esta información se encuentre en disposición del Estado y tenga un interés público. También determinó que este derecho comprende una correlativa obligación positiva del Estado de proveer esta información sin que, además, el solicitante tenga que acreditar un interés directo o una afectación personal.

Este derecho, continúa la sentencia, puede ser limitado solamente cuando se cumplan determinados requisitos para limitar su ejercicio, a saber, que la restricción se haga aplicando medidas previstas por ley, en atención a un objetivo legítimo y respondiendo a una “necesidad en una sociedad democrática”⁵⁰. Tras considerar que dichos requisitos no se habían cumplido, la Corte determinó la violación del artículo 13 de la CADH⁵¹.

Teniendo en cuenta la creciente participación de empresas privadas (a su vez, con un incremento de capital extranjero) en proyectos de desarrollo con fuertes implicaciones medioambientales⁵², la sentencia tiene en este aspecto implicaciones muy relevantes para la jurisprudencia ambiental.

El desarrollo del sistema interamericano ha continuado en esta línea. En 2008, el Comité Jurídico Interamericano adoptó los “Principios sobre el derecho de acceso a la Información”, y en 2010, la Asamblea General de la OEA adoptó la Ley Modelo

⁴⁸ Corte IDH, *Claude Reyes y c. Chile*, op. cit. párrafs. 39 - 41.

⁴⁹ *Ibid.*, párraf. 60.

⁵⁰ *Ibid.* Párrafs. 73, 77, 88 y 91.

⁵¹ *Ibid.* párraf. 103. Otra sentencia más reciente relacionada con el derecho a la información ambiental, si bien relativo a los derechos de los pueblos indígenas, es Corte IDH. *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309.

⁵² SCOTT, Inara K. 2000. “The Inter-American System of Human Rights: An Effective Means of Environmental Protection”, *Va. Env'tl. L.J.* 2000, Vol. 19, p. 200.

Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, que cita en su preámbulo el laudo *Claude c. Reyes*⁵³.

Asimismo, la CIDH tiene pendiente pronunciarse al menos en relación a dos casos de gran relevancia para el derecho a la información ambiental. El primero y que lleva largo tiempo esperando un informe del Fondo es el caso *Comunidad de La Oroya c. Perú*⁵⁴, relacionado con los impactos ambientales y sobre la salud de un complejo metalúrgico gestionado por una filial de una empresa con sede en Reino Unido.

Los altos niveles de toxicidad y la elevada presencia de metales pesados en la sangre especialmente de los niños y niñas (que sufren enfermedades respiratorias crónicas) han llevado a catalogar la Oroya una de las ciudades más contaminadas del mundo⁵⁵. La demanda ante la CIDH alegaba la violación de varios artículos de la CADH, incluido el artículo 13, en relación con una presunta falta de información y manipulación informativa sobre la contaminación ambiental causada por el complejo, así como un presunto hostigamiento contra las personas que trataron de difundir información al respecto.

En 2007, la Comisión dictó Medidas Cautelares a favor de 65 miembros de la comunidad tras reconocer los graves problemas de salud que padecen los beneficiarios a consecuencia de la contaminación causada por la actividad empresarial⁵⁶. En agosto de 2009, la Comisión declaró la petición admisible en relación a la mayoría de los artículos invocados, incluyendo el art. 13⁵⁷. En mayo de 2016, la Comisión amplió las medidas cautelares a otras 14 personas cuya vida e integridad personal estaban en riesgo a causa de su exposición a la contaminación⁵⁸.

Muy lamentablemente, la Comisión no se ha pronunciado aún sobre el fondo de un caso que puede ser de gran relevancia para el estudio de la relación causal entre las

⁵³ OEA, Ley modelo interamericana sobre acceso a la información pública, AG/RES. 2607 (XL-O/10), 8 de junio de 2010.

⁵⁴ CIDH, *Comunidad de la Oroya, Perú*, Petición 1473-06, Informe. No 76/09, Admisibilidad, 5 de agosto, 2009.

⁵⁵ “La Oroya es la quinta ciudad más contaminada del planeta, según el Instituto Blacksmith”, *El Comercio de Perú*, 29 de agosto de 2013; “Informe de La Oroya: cuando la protección de los inversores amenaza los derechos humanos”, *SPDA, Actualidad Ambiental*, 8 de mayo de 2013.

⁵⁶ CIDH, “Medidas cautelares en el caso de La Comunidad de la Oroya”, 31 de agosto, de 2007. En CIDH, “Medidas Cautelares otorgadas por la CIDH durante el año 2007”, párraf. 50.

⁵⁷ CIDH, *Comunidad de la Oroya, Perú*, Informe de Admisibilidad, párraf. 75.

⁵⁸ CIDH, Medida Cautelar no 271-05, Ampliación de Beneficiarios Asunto Comunidad de la Oroya con respecto a Perú, 3 de mayo de 2016.

actividades de una empresa privada y los daños en la salud de una población indígena y no indígena, además de sus vínculos con derechos procedimentales como el derecho a la información.

Otro caso pendiente de gran relevancia es la petición *González Frías c. Chile*⁵⁹, relacionado con información sobre bioseguridad y organismos modificados genéticamente (OMG). La petición considera que el Estado ha violado, entre otros, el artículo 13 de la *Convención* al haber restringido de forma ilegítima el derecho a buscar y recibir información relacionada con los riesgos para la salud humana y el medio ambiente asociados a la liberación de transgénicos al entorno y a su uso como alimento humano y animal⁶⁰. En particular, la demanda refiere a una sentencia judicial que negó el acceso de los peticionarios a esta información alegando el carácter secreto de la misma por haber sido aportada por empresas privadas. En su informe de admisibilidad, la Comisión consideró que los argumentos de las partes presentan “una cuestión jurídica que podría caracterizar la violación del artículo 13 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana”⁶¹. Teniendo en cuenta la similitud de este caso y *Claude Reyes*, cabe esperar una evolución favorable a los peticionarios.

En definitiva, la CorteIDH considera que “los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente. Esta obligación debe ser garantizada a toda persona bajo su jurisdicción, de manera accesible, efectiva y oportuna, sin que el individuo solicitando la información tenga que demostrar un interés específico. Además, en el marco de la protección del medio ambiente, esta obligación implica tanto la provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas individuales soliciten la información, como la recopilación y difusión activa de información por parte del Estado”⁶². Este derecho no es absoluto sino que admite las restricciones citadas arriba.

⁵⁹ CIDH, *Caso Miguel Ignacio Fredes González y Ana Andrea Tuzek Fries (Chile)*, petición no 406-03, Informe No 14/09 19 de marzo de 2009, Admisibilidad.

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ CIDH, *Admisibilidad, Fredes González y Tuzek Fries*, párraf. 55.

⁶² CorteIDH, “Opinión Consultiva”, 2017, párraf. 225.

II.2 Derecho a la participación en asuntos ambientales

El derecho a la participación en asuntos ambientales se ha desarrollado especialmente en el contexto de la protección de los derechos de los pueblos indígenas a partir de los derechos a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado (CLPI). La Corte y Comisión han considerado este último derecho como obligatorio bajo la Declaración y Convención Americanas en, al menos, los siguientes supuestos: i. Desarrollo o permiso de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tengan un mayor impacto sobre los territorios de los pueblos indígenas, ii. Casos que impliquen el uso y disfrute de los conocimientos tradicionales indígenas, y iii. Casos que impliquen el traslado de los pueblos indígenas⁶³.

Este derecho de participación en asuntos ambientales no está tan consolidado en la jurisprudencia interamericana cuando los titulares son comunidades no indígenas⁶⁴. Otros órganos del Sistema Interamericano sí han recogido la importancia de la participación de la ciudadanía en los procesos públicos de toma de decisiones relacionados o que tengan impacto en las condiciones ambientales. En 1991, la OEA publicó un Programa de Acción Interamericano para la Protección Ambiental en el que se recomienda “promocionar la participación coordinada de las organizaciones no gubernamentales y de otros sectores de la sociedad en el esfuerzo regional encaminado a mejorar el medio ambiente y la calidad de vida en la región”⁶⁵.

En ausencia de un reconocimiento explícito del derecho de participación, en este apartado se recogen dos vías que se han mostrado útiles para canalizar la tutela de este derecho para sujetos que no pertenecen a comunidades indígenas, a saber:

a) la tutela de los derechos de las defensoras y defensores ambientales en relación con la libertad de asociación,

⁶³ Por ejemplo, CorteIDH *Caso del Pueblo Saramaka c. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párraf. 134; CIDH, *Mary y Carrie Dann c. EEUU*, op. cit., párrafs. 133-145. CIDH, “Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales”, op. cit., párraf. 334.

⁶⁴ Se ha apuntado que, a diferencia de la perspectiva específicamente indígena del sistema interamericano, muchas agencias para el desarrollo de la ONU y organizaciones ambientales discuten los derechos de “las comunidades indígenas y locales”. Véase SATTERTHWAITTE, Margaret y HURWITZ, Deena, “The Right of Indigenous Peoples to Meaningful Consent in Extractive Industry Projects”, *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 2005, Vol. 22, 1, p. 4.

⁶⁵ Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), AG/RES.1114 (XXI-0/91) 8 junio, 1991, párrafs *g, u*. Referido en (Popovic, 1993), pp. 690-1.

b) el reconocimiento de los derechos de participación de las comunidades locales (especialmente rurales y campesinas) en función de su estrecha vinculación con la tierra, a partir de una extensión de algunos aspectos de los derechos de participación de los pueblos indígenas.

a) La protección de los derechos de las defensoras y defensores ambientales

Puede decirse que, para que se pueda hablar de una participación efectiva en los asuntos públicos (es decir, que la voz de las personas afectadas sea escuchada y tenga influencia en el proceso decisorios), es necesario, entre otros elementos, garantizar el ejercicio de la libertad de reunión y asociación⁶⁶. En esta relación causal entre participación y asociación, las organizaciones no gubernamentales (y en el caso que nos ocupa, las organizaciones ambientales) juegan un papel fundamental como correa de transmisión o catalizador de la sociedad civil⁶⁷. La libertad de asociación conlleva por tanto garantizar el derecho a crear organizaciones con el fin ejercer actividades para la defensa del medio ambiente y a llevarlas a cabo⁶⁸.

De hecho, a estas entidades se les reconoce un papel cada vez más relevante en la gobernanza ambiental, por su rol en la preservación del equilibrio entre el desarrollo y la protección ambiental y en la salvaguarda de los derechos fundamentales frente a amenazas ambientales⁶⁹.

En este contexto cobran especial importancia las defensoras y defensores ambientales. La protección de los derechos civiles y políticos de estas personas (incluyendo los derechos a la vida y a la integridad física y el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso) es relevante no sólo como un fin en sí mismo, sino también por el rol que ejercen en la protección de los derechos de las comunidades a

⁶⁶ POPOVIC, Neil A.F, “The right to participate in decisions that affect the environment”, *Pace Environmental Law Review*, 1993, Vol. 10, 2, p. 691.

⁶⁷ PAVONI, Riccardo, “Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights”. En: B. Boer. *The Environmental Dimension of Human Rights*. Oxford, Nueva York: OUP, 2015, p. 69.

⁶⁸ POPOVIC, Neil A.F, “The right to participate...: op. cit., p. 699.

⁶⁹ CIDH, “Segundo Informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas”, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre 2011, párraf. 311. Sobre el papel de las ONGs en el desarrollo del Derecho Internacional, y sobre todo del Derecho Internacional Ambiental, véase CHARNOVITZ, Steve. “Nongovernmental organisations and International Law”, *American Journal of International Law*, 2006, Vol 100, núm.2, pag. 369.

defender sus territorios y recursos naturales frente a actividades económicas o de otro tipo.

Siguiendo a la profesora Borrás, las defensoras y defensores ambientales pueden definirse como aquellos individuos o grupos cuyos derechos son vulnerados a causa de su actividad de defensa del medio ambiente, como por ejemplo la oposición a proyectos extractivos, de infraestructura y desarrollo; la defensa de los derechos de las comunidades indígenas y de las minorías; el ejercicio del periodismo o la abogacía en relación a estas cuestiones, o simplemente la defensa del propio derecho a proteger un modo de vida sostenible⁷⁰.

Las defensoras y defensores ambientales son sin duda una categoría de defensoras y defensores de derechos humanos⁷¹, que además es especialmente vulnerable al riesgo de padecer atentados, asesinatos o agresiones a manos de agentes estatales y no estatales. Así lo han reconocido los órganos especiales de las Naciones Unidas y la CIDH⁷², que muestra una creciente admisibilidad de peticiones presentadas por defensoras y defensores ambientales así como una creciente adopción de medidas cautelares⁷³. Las cifras demuestran, por desgracia, que esta acción no es suficiente. En 2017, al menos 197 defensoras y defensores de la tierra y los recursos fueron asesinadas, marcando este año como el más mortífero para esta categoría de defensoras

⁷⁰ BORRÀS PENTINAT, Susana, “El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales”. *Derecho PUCP*. Julio de 2013, Vol. 70, pp. 292.

⁷¹ Ver en otros Consejo de Derechos Humanos (CDH), “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos”, 21 de diciembre de 2011, UN Doc. A/HRC/19/55, especialmente párrafs. 60-92, 123-26, y John Knox, “Informe de políticas públicas. Defensores de Derechos Humanos Ambientales: Una crisis global”. Febrero de 2017.

⁷² CDH, “Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos”, op. cit., párrafs. 60-92, 123-26; CIDH, “Segundo Informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en las Américas”, op. cit. pp. 102 y ss.

⁷³ Respecto a medidas cautelares, por ejemplo medidas a favor de los familiares de Javier Torres Cruz, asesinado presuntamente debido a sus actividades en defensa del medio ambiente (México) (MC 334/08, 19 de julio de 2011); medidas a favor de Sandra Viviana Cuéllar, en situación de desaparición presuntamente debido a sus actividades en defensa del medio ambiente, Colombia (MC 150/11, 22 de junio 2011); medidas a favor del defensor y ambientalista Mauricio Meza, en Colombia (MC 240/09, 18 de noviembre de 2009); a varios miembros de una asociación, de una radio comunitaria y a un sacerdote en el Salvador, por su activismo en defensa del medio ambiente (MC 239/09, 7 de octubre de 2009); ampliación de medidas a Andrés Tamayo, presidente del Movimiento Ambientalista de Olancho y otros, en Honduras (MC 196/9, 10 de julio de 2009); a favor del sacerdote Marco Arana y de la abogada Mirtha Vásquez y otros miembros de la organización “Grupo de Formación Integral para el Desarrollo Sostenible”, (23 de abril de 2007); a favor de Carlos Albacete Rosales y Piedad Espinosa Albacete, codirectores de una organización ecologista, Guatemala (22 de enero de 2007). Ver página oficial de la CIDH en <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/proteccion/cautelares.asp> [último acceso, 9/9/2018].

y defensores de derechos humanos⁷⁴. La mayoría de estos asesinatos se produjeron en América Latina y en contra personas que resistían actividades industriales, sobre todo en los sectores de la agroindustria y la minería.

Las defensoras y defensores ambientales están, por tanto, más expuestos a violaciones a los derechos a la vida, a la integridad física y a la tutela judicial efectiva⁷⁵. Las violaciones de estos derechos tienen además un impacto acentuado en el disfrute del derecho a la participación ambiental debido a dos factores. Por un lado, la impunidad que caracteriza a estas violaciones debido a la falta de diligencia del Estado a la hora de investigar los crímenes y agresiones y, por el otro, a una creciente criminalización contra estas personas, es decir, una creciente utilización del sistema penal como elemento disuasorio y de represalia contra quienes ejercen oposición y denuncia de los impactos negativos de proyectos de desarrollo sobre la ecología, la salud, y el disfrute de los derechos⁷⁶.

De este contexto se deduce por tanto que, para garantizar el derecho a la participación de las comunidades en la defensa de las condiciones ambientales es necesario proteger la labor que realizan las defensoras y defensores ambientales, especialmente en relación a dos tipos de derechos. Por un lado, los derechos a la vida e integridad física (arts. 4 y 5 CADH) y, por el otro, los derechos a las garantías del debido proceso y de protección judicial (arts. 8 y 25 CADH).

En relación a los derechos a la vida e integridad física, una sentencia paradigmática de la CorteIDH es *Kawas-Fernández c. Honduras* (2009), relacionada con el asesinato de la ambientalista Blanca Jeannete Kawas quien, junto con la ONG que presidía, se enfrentaba a proyectos de desarrollo que afectaban a un parque natural y a un área protegida de Honduras⁷⁷. La relevancia medioambiental de este laudo estriba, entre otros factores, en la relación que la Corte establece entre la vulneración del

⁷⁴ Datos extraídos del proyecto conjunto entre Global Witness y The Guardian. Ver: Global Witness, “New data reveals 197 land and environmental defenders murdered in 2017”, 2 Febrero 2018, accesible en <https://www.globalwitness.org/en/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmental-defenders-murdered-2017/> (último acceso, 6 de noviembre de 2018).

⁷⁵ CIDH, Segundo Informe sobre la situación de defensoras y defensores de derechos humanos”, 2011, op. cit.

⁷⁶ CIDH, “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, 31 de diciembre de 2015, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 49/15, y ver también BORRÀS PENTINAT, Susana, “El derecho a defender el medio ambiente”, op. cit. pp. 293-4.

⁷⁷ Corte IDH. *Kawas Fernández c. Honduras*, op. cit.

derecho a la vida (art. 4.1 CADH) y la vulneración del derecho a la libertad de asociación (art. 16 CADH).

La Corte afirma que la libertad de asociación consagrada en el artículo 16 de la CADH comprende el derecho a formar y participar en organizaciones o asociaciones dedicadas a la vigilancia y promoción de los derechos humanos, y el Estado tiene el deber de garantizar las condiciones para el libre ejercicio de esta función⁷⁸. Continúa recordando que la defensa de los derechos humanos incluye los derechos económicos, sociales y culturales, e insiste en “la relación innegable” entre la protección del medio ambiente y la realización de los derechos humanos⁷⁹.

Teniendo estos principios en cuenta, y apoyándose en varias sentencias precedentes, la Corte determina que:

“la libertad de asociación sólo puede ejercerse en una situación en que se respete y garantice plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona. *En este sentido, una afectación al derecho a la vida o a la integridad personal atribuible al Estado podría generar, a su vez, una violación del artículo 16.1 de la Convención, cuando la misma haya sido motivada en el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación de la víctima*”⁸⁰.

La sentencia evidencia la relación entre el derecho a la vida y la libertad de asociación en sus dimensiones individual y colectiva. Así, el asesinato de Jeannette Kawas había interferido no sólo en su derecho individual a la libertad de asociación, sino en el ejercicio de este derecho por parte de toda la comunidad, sobre todo debido al efecto intimidatorio que el crimen y la probada impunidad tuvieron sobre el movimiento ambientalista en Honduras⁸¹.

En definitiva, la Corte establece la responsabilidad del Estado por la violación de, entre otros, los derechos a la vida y la libertad de asociación, en relación a la ejecución extrajudicial de Jeannette Kawas y la subsecuente falta de diligencia y obstaculización de la investigación judicial por parte del Estado⁸².

⁷⁸ *Ibid*, párrafs. 145-146.

⁷⁹ *Ibid*, párrafs. 147-148.

⁸⁰ *Ibid*, párrafs. 148 y 150. Énfasis añadido.

⁸¹ *Ibid*, párrafs. 140.

⁸² *Ibid*, párrafs. párraf. 155.

En relación a la criminalización de defensoras y defensores ambientales destaca otra conocida sentencia dictada sólo un año después, *Cabrera García y Montiel Flores c. México*⁸³. En este laudo la Corte determinó la violación de los derechos a la libertad e integridad personal, las garantías judiciales y la protección judicial de Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores, dos miembros de la Organización Civil de Campesinos Ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán. El laudo está motivado en la detención ilegal de los campesinos por parte del ejército y la comisión de torturas (con objeto de hacerles admitir delitos por los que posteriormente fueron acusados y condenados) mientras estaban bajo custodia militar, además del incumplimiento de otras garantías del debido proceso.

La Corte reconoció la comisión de torturas y determinó la violación del derecho a la integridad personal (art. 5.1 y 5.2 CADH en relación al artículo 1.1.) por los tratos crueles, inhumanos y degradantes a los que fueron sometidos los demandantes, así como de los artículos 1.6 y 8 de la *Convención Americana contra la Tortura*, por no haber investigado los alegatos de tortura. Respecto al proceso penal seguido contra los demandantes, consideró incumplido del deber de no considerar la validez de confesiones obtenidas bajo tortura (art. 8.3 CADH), así como el artículo 25 de la CADH sobre el derecho a un recurso efectivo, por no permitir que los demandantes impugnasen la competencia de la jurisdicción militar⁸⁴.

Lamentablemente, ni la Comisión en su petición ni las víctimas invocaron el artículo 16 sobre libertad de asociación o el artículo 23 sobre derecho de participación política. Ello a pesar de que la demanda de la Comisión reconoce la renombrada actividad de las víctimas como defensoras ambientales integrantes de una asociación y de que recoge el testimonio coincidente de ambos afirmando que, mientras los mantenían bajo detención incomunicada, miembros del ejército los sometieron a un “interrogatorio sobre su activismo en defensa del medio ambiente”⁸⁵.

⁸³ CorteIDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores c. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220.

⁸⁴ *ibid*, párrafs. 137; 177; 193 y 204.

⁸⁵ CIDH, “Demanda caso Cabrera y Montiel”, párrafs. 42-3 y 54. La Demanda también recoge que los dos líderes ambientales recibieron el Premio “Chico Mendes” (ofrecido por la organización ecologista Sierra Club en reconocimiento de las personas o entidades que han demostrado un valor extraordinario en sus esfuerzos por proteger el medio ambiente) y por su parte, Rodolfo Montiel Flores recibió estando preso el premio ecologista Goldman en reconocimiento de su notoria defensa del ecosistema.

Es por tanto de lamentar que el laudo de la sentencia no establezca el nexo entre la violación de la integridad personal y de las garantías judiciales de las víctimas y el efectivo disfrute de sus derechos de asociación y participación. Estas lagunas llaman la atención teniendo como precedente el laudo *Kawas Fernández* y tratándose de un caso tan reconocido por la opinión pública, hasta el punto de que Amnistía Internacional había reconocido a los demandantes “presos de conciencia” perseguidos por su actividad en defensa del medio ambiente⁸⁶.

La CIDH refiere al caso *Cabrera y Montiel* en su informe de 2016 sobre “Criminalización de la labor de las defensoras y defensores de derechos humanos”, en particular cuando se refiere a las detenciones arbitrarias (probada en este caso). En esta sección, la Comisión afirma claramente que “la práctica sistemática y reiterada de atentados contra la libertad de los miembros de una organización dentro de un clima de hostilidad a sus labores puede llegar a comportar una violación de la libertad de asociación”⁸⁷.

Este informe también alerta de que la ausencia de medidas efectivas de reconocimiento y protección para las defensoras y defensores ambientales ha facilitado un aumento de ataques o procesos de criminalización contra estas personas. La Comisión insta a los Estados a dejar de utilizar las detenciones arbitrarias y otras formas de violación de derechos a la tutela judicial efectiva como mecanismo de represalia en contra de las y los defensores⁸⁸.

El documento establece claramente la relación entre la protección de los derechos a la vida e integridad personal, así como los derechos judiciales, de las defensoras y defensores de derechos humanos y los derechos de participación. Así, en sus recomendaciones, la CIDH incluye fortalecer la protección del derecho de participación de las defensoras y defensores de derechos humanos así como de las personas afectadas, o que podrían estar afectadas, en proyectos de desarrollo que

⁸⁶ Amnistía Internacional, “México. Presos de conciencia: Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, ecologistas”, Abril de 2000, Índice AI: AMR 41/13/00/s.

⁸⁷ CIDH, “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, op. cit., párrafs. 192-193.

⁸⁸ *id.*

impactan en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (entre los que se encuentran los derechos relacionados con el medio ambiente)⁸⁹.

b) El derecho de participación de las comunidades campesinas y otras comunidades locales

De entrada, en varios informes de países la Comisión ha reconocido la importancia de la participación ambiental de comunidades no indígenas. Por ejemplo, en 1997 analizó el impacto de la explotación petrolífera sobre los derechos a la vida y la salud (artículos I y XI de la Declaración Americana) de los habitantes del interior de Ecuador, incluyendo los derechos de pobladores no indígenas. La Comisión concluyó que “la protección del derecho a la vida y a la integridad física deberá concretarse con medidas *encaminadas a respaldar y acrecentar la capacidad de las personas para salvaguardar y reivindicar esos derechos*. Para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, *es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales*”⁹⁰.

El informe sobre Paraguay de 2001⁹¹ analiza los efectos de la pobreza sobre la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en la Declaración y en la Convención Americanas. Entre otros, la Comisión recomienda al Estado garantizar la participación de “los pobres y sus defensores” y proteger los recursos naturales ambientales.

El informe de 2007 sobre Bolivia aborda los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas a sus recursos naturales y a participar en procesos de desarrollo, y destaca la preocupación de la Comisión por que las concesiones a empresas privadas para la explotación de recursos naturales se llevó a cabo “sin los procedimientos de consulta previa e informada a los pueblos indígenas y *comunidades interesadas*”⁹².

⁸⁹ CIDH, “Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos”, op . cit. Recomendaciones a los Estados, párraf. 6.

⁹⁰ CIDH, “Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador”, op. cit., Capítulo VII. Énfasis añadido.

⁹¹ CDIH, “Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay”, Doc. OEA/Ser.L/V/II.110, Doc. 52, 9 Marzo 2001, Capítulo V, párraf. 48

⁹² CIDH, “Acceso a la justicia e inclusión social: El camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia”, Doc. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 34, 28 Junio 2007, párraf. 250, ‘énfasis añadido.

En este informe de 2007, la Comisión hace una interpretación de la Convención muy evolucionada que puede dar lugar a una aproximación de la jurisprudencia interamericana con el sistema europeo de derechos humanos. Así, se aprecia una interpretación de los derechos procedimentales a la información, participación y justicia en asuntos ambientales como parte del contenido de o requisito para el ejercicio del derecho sustantivo a una vida en condiciones dignas (derivado del artículo 2 de la Convención⁹³).

Así, la Comisión insiste en el deber de Estado de adoptar las medidas necesarias para proteger a las comunidades indígenas y no indígenas de los impactos causados por los proyectos extractivos, y para sancionar a los responsables. Afirma también que la falta de mecanismos de participación de las personas y grupos afectados por proyectos de concesión obstaculiza una adecuada evaluación de sus impactos. Por último, subraya que la falta de acceso a mecanismos judiciales por los que las comunidades afectadas puedan denunciar los impactos sufridos las expone a una mayor vulnerabilidad. En conclusión, el Informe recomienda al Estado:

a. Garantizar, de conformidad con sus obligaciones internacionales sobre la materia, la participación de los pueblos indígenas y las comunidades afectadas en los proyectos de exploración y explotación de los recursos naturales.

b. Implementar mecanismos de participación en los procesos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) que permitan identificar efectos sobre los derechos a la vida e integridad personal, y

c. Garantizar el acceso a un recurso judicial adecuado y efectivo para la impugnación de daños ambientales que permitan a las personas afectadas obtener remedio por los daños sufridos⁹⁴.

De profundizar en esta interpretación, la jurisprudencia del Sistema Interamericano se aproximaría a la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El TEDH ha reconocido el derecho de participación como uno de los componentes procedimentales de derechos sustantivos, en concreto de los derechos a la vida y a la vida privada y familiar protegidos en los artículos 2 y 8 del *Convenio Europeo de Derechos Humanos*. La jurisprudencia de este tribunal ha definido la

⁹³ CIDH, “Acceso a la justicia e inclusión social”, op. cit. párraf. 253.

⁹⁴ *Ibid*, párrafs, 254 y 297, Recomendaciones 5, 6, y 7.

participación como el derecho del público a participar en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos o actividades que puedan afectar el ejercicio de estos derechos, entre otros motivos, debido a sus impactos ambientales.

La participación en el ámbito europeo está relacionada por tanto con el ámbito de las obligaciones positivas de los Estados, que derivan de su deber de tomar todas las medidas adecuadas y razonables para garantizar el ejercicio de los derechos recogidos en el *Convenio*. En síntesis, estas obligaciones comprenden⁹⁵:

Realizar evaluaciones de impacto ambiental ante decisiones que puedan afectar los derechos de las personas, e informar al público afectado de las conclusiones;

Garantizar la participación informada de la población afectada o potencialmente afectada en tales evaluaciones;

Garantizar a tales individuos la capacidad de recurrir ante instancias adecuadas el resultado de la decisión u otras cuestiones que consideren infrinjan sus derechos.

Por la descripción de los elementos citados, se aprecia que el contenido del derecho a la participación entronca en su último elemento con el derecho de acceso a la justicia. En efecto, en gran parte de la jurisprudencia del TEDH, el incumplimiento del Estado con una sentencia judicial o resolución administrativa respecto a procesos de impacto ambiental puede determinar, además de la violación del derecho a la tutela judicial efectiva, la violación de un derecho substantivo diferente (en estos casos, normalmente el derecho a la vida privada y familiar, artículo 8 del CEDH⁹⁶).

La definición del derecho de reclamar ante las cortes como un contenido del derecho de participación en asuntos ambientales refleja la aplicación del Convenio de Aarhus, en particular los principios relativos con el acceso a la justicia y establecidos en su artículo 9 (que sigue los términos establecidos en el Principio 10 de la “Declaración de Río”). El Convenio de Aarhus es una importante fuente de referencia en la solución de controversias ambientales en los sistemas interamericano y europeo de derechos humanos. En este sentido, la adopción en 2018 del “Acuerdo Regional sobre el Acceso

⁹⁵ TEDH, *Hatton y Otros c. Reino Unido*, 2003, op.cit. párraf. 128; *Tătar c. Rumanía*, no 67021/01, Sentencia de 27 de enero de 2009, párrafs. 87-8.; *Taşkın c. Turquía*, op. cit. párrafs. 118-9, *Dubetska y Otros c. Ucrania*, no 30499/03, Sentencia de 10 de febrero de 2011, párrafs. 142-143; *Grimkovskaya c. Ucrania*, no 38182/03, Sentencia de 21 de julio de 2011, párrafs. 65-73; Al respecto, ver ANTON, Donald K. y SHELTON, Dinah L., *Environmental Protection and Human Rights*, op. cit. p. 381.

⁹⁶ Por ejemplo, *Grimkovskaya c. Ucrania*, op. cit. párraf. 69.

a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, aumenta las posibilidades para un mayor desarrollo de los derechos de participación en el sistema interamericano.

A tenor de lo expuesto en estas páginas, puede sostenerse que hay elementos para avanzar hacia un reconocimiento de los derechos de participación de las comunidades locales (campesinas y otras) en las decisiones que les afectan. Así lo defienden ya varias organizaciones jurídicas y ambientales⁹⁷.

Puede afirmarse que hay argumentos para defender la existencia de este derecho para las comunidades locales con fuerte dependencia de sus territorios y recursos naturales, en tanto que la salvaguarda de las condiciones ambientales puede ser también un requisito para la protección de algunos de sus derechos substantivos (como la vida, integridad física, etc.). La CorteIDH ha reconocido este nexo condicional en varias sentencias, en las que ha determinado que los derechos de propiedad comunal de los pueblos indígenas, con base en el artículo 21 de la CADH y que comprenden *inter alia* derechos de participación, son aplicables a comunidades tradicionales no indígenas, en virtud de su “relación omnicompreensiva” con la tierra y los recursos⁹⁸.

En definitiva, lo que la Corte hace es reconocer que, cuando ciertas comunidades presentan determinados rasgos distintivos (entre ellos una relación física, cultural y/o espiritual con sus territorios) que las hacen diferentes del resto de la sociedad en la que se encuentran, ciertos derechos reconocidos a los pueblos indígenas son aplicables a éstas. En este sentido, en América Latina es una realidad la existencia de comunidades locales y campesinas a las que se les reconoce elementos distintivos en su forma de relacionarse como sociedad y con el entorno, y que presentan formas de vida tradicionales⁹⁹.

⁹⁷ CENTRO PARA LA DEFENSA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL (CIEL), “Defensoras y Defensores ambientales en peligro. La situación en México y Centro América en el Ámbito de la Industria Minera”, CIEL Publications, 2010, p. 21; CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CMDA), “Grandes Proyectos de desarrollo y las/los defensores de derechos humanos”, Informe presentado a la Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, 24 de junio de 2013, pp. 4, 5 y 7-8. En el mismo sentido, ver BORRÁS PENTINAT, Susana, “El derecho a defender el medio ambiente”, op. cit. p. 323.

⁹⁸ Corte IDH. *Comunidad Moiwana c. Surinam*, op. cit., párrafs. 132-133; Corte IDH, *Caso Comunidad Saramaka c. Surinam*, op. cit., párraf. 86.

⁹⁹ Véase GRIMSON, Alejandro, BIDASECA, Karina (coords), *Hegemonía Cultural y Políticas de la Diferencia*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

En este contexto, los discursos que de forma creciente demandan el reconocimiento y protección de los derechos de participación ambiental (especialmente, el derecho a la consulta) de las comunidades campesinas y afro-descendientes en América Latina¹⁰⁰ reflejan también un creciente reconocimiento y protección legal de la participación de las comunidades locales, incluyendo pueblos indígenas pero no éstos en exclusiva, en los procesos decisorios de carácter ambiental. Según informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (ECLAC), dos décadas después de la Conferencia de Río, la mayoría de los países de la región han incorporado a su derecho interno el Principio 10 sobre derechos de participación adoptando provisiones jurídicas sobre participación de la ciudadanía en asuntos ambientales¹⁰¹.

Un claro avance en esta cuestión es la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en zonas rurales”¹⁰², adoptado por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en septiembre pasado. La Declaración describe a un “campesino” como una persona que se emplea por sí misma o en asociación con otras, o en comunidad, en la producción agrícola a pequeña escala con fines de subsistencia o con fines comerciales y que tiene una especial dependencia y vinculación con la tierra. El texto se aplica a pueblos indígenas y a comunidades locales que trabajan sobre la tierra, incluyendo comunidades nómadas o semi-nómadas, trashumantes, y personas sin tierra.

La Declaración establece los derechos de los campesinos y personas rurales a disfrutar de los derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos y de otros instrumentos de derechos humanos aplicables (art. 3.1) y elabora el contenido de ciertos derechos sustantivos. También reconoce los derechos a la información, (art.11) y participación (ver abajo) en los procesos que afecten sus tierras, recursos y condiciones y de vida, así como el acceso a la justicia para reclamar ante la vulneración de los derechos recogidos en el instrumento (art. 12).

¹⁰⁰ Véase por ejemplo QUESADA TOVAR, Carlos Erin, *Derecho a la consulta previa para Comunidades Campesinas*, Trabajo final de investigación. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2013.

¹⁰¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “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”, Naciones Unidas, LC/TS.2017/83, 2018.

¹⁰² Resolución A/HRC/39/L.16 sobre “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales”, adoptada en durante el 39º Periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el 26 de septiembre de 2018.

Asimismo, establece deber de los Estados de consultar de buena fe con los campesinos y personas trabajadoras de las zonas rurales en relación a la adopción o implementación de legislación, políticas, acuerdos internacionales y otros procesos decisorios que puedan afectar sus derechos. Esta obligación incluye garantizar la **participación activa, libre, efectiva e informada de los individuos** y grupos en los procesos decisorios (arts. 2.3 y 10). Por lo tanto, extiende los derechos que han sido tradicionalmente aplicados a los pueblos indígenas a comunidades no indígenas, aspecto que también desarrolla respecto del derecho a determinar sus prioridades y estrategias de desarrollo (art. 3.3.)

Lo mismo ocurre con el derecho de las comunidades a tener acceso y utilizar sus recursos naturales y participar en la gestión de tales recursos (art. 5). Entre las obligaciones correlativas del Estado, se incluye el deber de realiza una evaluación social y ambiental de los proyectos relativos a la explotación de los recursos naturales, realizar consultas de buena fe, y garantizar el reparto justo y equitativo de los beneficios de tal explotación. Estas obligaciones han sido consolidadas en la jurisprudencia interamericana en relación a los derechos de los pueblos indígenas¹⁰³, aunque la Declaración aporta un enfoque de género (art. 4) que estaba ausente.

En definitiva, atendiendo a los (aún insuficientes) avances en la jurisprudencia de la Comisión y Corte Interamericanas, al desarrollo de la noción de los derechos de las defensoras y defensores ambientales a través del trabajo de la Comisión Interamericana, así como a la evolución de propuestas como la “Declaración de derechos de los campesinos” en el seno de las Naciones Unidas, se puede sostener que hay elementos para avanzar hacia un reconocimiento de los derechos de participación de las comunidades locales no indígenas en las decisiones que las afectan.

La CorteIDH se expresa en este sentido en su Opinión Consultiva de 2017, al afirmar que: “del derecho de participación en los asuntos públicos, deriva la obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas bajo su jurisdicción en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente. (...)”¹⁰⁴.

¹⁰³ Por ejemplo, CorteIDH, *Saramaka c. Suriname*, op. cit. pp. 288-9.

¹⁰⁴ CorteIDH, Opinión Consultiva OC-23/17, op. cit. párraf. 231.

Respecto al contenido del derecho, concluye que el Estado debe garantizar la participación desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones e informar al público; asimismo, los mecanismos de participación son variados e incluyen, entre otros, mecanismos de revisión judicial¹⁰⁵.

CONCLUSIONES

Al igual que ha ocurrido en el sistema europeo de derechos humanos, el Sistema Interamericano ha experimentado una “ecologización” de su jurisprudencia que ha brindado una creciente protección de las condiciones ambientales. La Corte y Comisión Interamericanas reconocen que la degradación ambiental puede afectar el ejercicio de derechos fundamentales como la vida, la salud, y, en el caso de los pueblos indígenas, el derecho a la propiedad. Asimismo, estos órganos han reconocido que el ejercicio de los derechos de información, participación y justicia es una herramienta para preservar las condiciones ambientales.

Esto ha permitido un desarrollo progresivo de tales derechos participativos, acompañada de la identificación de obligaciones positivas de los Estados (en este caso, principalmente, proporcionar información ambiental aunque afecte a actores privados y garantizar el ejercicio de las personas a participar en decisiones que puedan tener impacto ambiental y a reclamar a instancias judiciales cuando consideran que tales actividades han afectado sus derechos). Respecto al derecho a la información,

Cuando se trata de titulares de derechos que no son pueblos indígenas, la CIDH y CorteIDH han amparado el derecho de participación a partir de la salvaguarda de la libertad de asociación, y en este punto ha sido subrayado el papel de las defensoras y defensores ambientales y la necesidad de proteger su labor frente a atentados contra su vida y seguridad, así como frente a una creciente criminalización a partir de un abuso del sistema penal, en vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso.

Estos desarrollos sitúan a la jurisprudencia interamericana en una posición muy avanzada. No obstante, es necesario avanzar en el reconocimiento de los derechos de

¹⁰⁵ *Ibid*, párraf. 232.

participación de las comunidades locales (campesinas y otras) que no son indígenas. A día de hoy, puede decirse que hay elementos para hacer este desarrollo al reconocer que estas comunidades tiene una relación especial y de dependencia con la tierra y los recursos de tal forma que una degradación de estos puede afectar en otros derechos como la vida, la salud o la propiedad. Este desarrollo está apoyado en jurisprudencia de la CorteIDH, es defendido por voces de autoridad y actualmente se está desarrollando en el seno de la Naciones Unidas en el marco de la Declaración de los derechos de los campesinos.

BIBLIOGRAFÍA

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, “México. Presos de conciencia: Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, ecologistas”, Abril de 2000, Índice AI: AMR 41/13/00/s.
- ANTON, Donald K. y SHELTON, Dinah L., *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- ASETE MUÑOZ, Sandra. 2009. “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: avances y retos”. En: Carlos R. Fernández Liesa (dir.). *Tribunales internacionales y espacio iberoamericano*. Navarra: Thomson Civitas, 2009.
- BORRÀS PENTINAT, Susana, “El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales”. *Derecho PUCP*. Julio de 2013, Vol. 70.
- BOYLE, Alan. 2012. “Human Rights and the Environment: Where next?”, *The European Journal of Environmental Law*. 2012, Vol. 23, 3.
- BUERGENTHAL, Thomas, “La relación conceptual y normativa entre la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, número especial en conmemoración del 40º aniversario de la DADH, 1989.
- CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, *International law for humankind: towards a new jus gentium (II : general course on public international law*. s.l.: Brill Academic Publishers, 2005. Vol. 317.
- CHARNOVITZ, Steve. “Nongovernmental organisations and International Law”, *American Journal of International Law*, 2006, Vol 100, núm. 2.
- CENTRO PARA LA DEFENSA DEL DERECHO INTERNACIONAL AMBIENTAL (CIEL), *Defensoras y Defensores ambientales en peligro. La situación en México y Centro América en el Ámbito de la Industria Minera*, CIEL Publications, 2010.
- CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CMDA), “Grandes Proyectos de desarrollo y las/los defensores de derechos humanos”, Informe presentado a

la Relatora Especial sobre Defensores de Derechos Humanos, 24 de junio de 2013.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA LA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL),
“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”, Naciones Unidas, LC/TS.2017/83, 2018.

COURTIS, Christian, “Litigating Environmental Disputes in the Inter-American Human
Rights System: Eight Strategic Approaches”, *Human Rights and International
Legal Discourse*. 2008, Vol. 2.

ESPINOSA, Adriana, “La justicia ambiental, hacia la igualdad en el disfrute del
derecho a un medio ambiente sano”, *Universitas, Revista de Filosofía, Derecho
y Política*, n.º 16, julio 2012.

FERNÁNDEZ LIESA, Carlos R. 2013. *El Derecho Internacional de los Derechos
Humanos en perspectiva histórica*. Cizur Menor (Navarra): Civitas Thomson
Reuters, 2013.

Global Witness, “New data reveals 197 land and environmental defenders murdered in
2017”, 2 Febrero 2018, accessible en
[https://www.globalwitness.org/en/blog/new-data-reveals-197-land-and-
environmental-defenders-murdered-2017/](https://www.globalwitness.org/en/blog/new-data-reveals-197-land-and-environmental-defenders-murdered-2017/) (último acceso, 6 de noviembre de
2018).

GOMÍS CATALÁ, Lucía, *Responsabilidad por daños al medio ambiente*. Pamplona:
Arazandi, 1998.

GRIMSON, Alejandro, BIDASECA, Karina (coords), *Hegemonía Cultural y Políticas
de la Diferencia*. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

KRAVCHENKO, Svitlana, “Environmental Rights in International Law: Explicitly
Recognized or Creatively Interpreted”, *Florida A & M University Law Review*,
2012, Vol. 7, 2.

MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando y ZAVALA SALGADO, Jorge. 2009. La protección
internacional del medio ambiente. En: Manuel Díez de Velasco. *Instituciones de
Derecho Internacional Público*. 17ª ed. Madrid: Tecnos, 2009.

- PAVONI, Riccardo, “Environmental Jurisprudence of the European and Inter-American Courts of Human Rights: Comparative Insights”. En: B. Boer. *The Environmental Dimension of Human Rights*. Oxford, Nueva York: OUP, 2015.
- POPOVIC, Neil A.F, “The right to participate in decisions that affect the environment”, *Pace Environmental Law Review*. 1993, Vol. 10, 2.
- QUESADA TOVAR, Carlos Erin, *Derecho a la consulta previa para Comunidades Campesinas*, Trabajo final de investigación. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia, 2013.
- QUISPE REMÓN, Florabel. *El debido proceso en el Derecho internacional y en el sistema interamericano*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2010.
- SATTERTHWAITE, Margaret y HURWITZ, Deena, “The Right of Indigenous Peoples to Meaningful Consent in Extractive Industry Projects”, *Ariz. J. Int'l & Comp. L.*, 2005, Vol. 22, 1.
- SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- SCOTT, Inara K. 2000. “The Inter-American System of Human Rights: An Effective Means of Environmental Protection”, *Va. Env'tl. L.J.* 2000, Vol. 19.
- SHELTON, Dinah L. “Environmental rights and Brazil's obligations in the Inter-American human rights system”, *Geo. Wash. Int'l L. Rev.* 2008, Vol. 40, 3
- SHELTON, Dinah L., “Resolving Conflicts between Human Rights and Environmental Protection: Is there a Hierarchy?”, en Erika De Wet y Jure Vidmar. *Hierarchy in International Law: The Place for Human Rights*. Oxford: OUP, 2012.
- SCHUTTER, de, Olivier, “The Host State. Improving the monitoring of international investment agreements at the national level”, En Olivier De Schutter, Johan F M Swinnen y Jan Wouters, *Foreign direct investment and human development: the law and economics of international investment agreements*. New York: Routledge, 2013
- SIMMA, Bruno. 2011. “Foreign Investment Arbitration: A Place for Human Rights?”, *International and Comparative Law Quarterly*. 2011, Vol. 60, 3.