

Diputado Mateo Evangelista Espailat
|| Período 2020-2024 ||

Análisis de las implicaciones de la adhesión de la República Dominicana al Acuerdo Escazú

A) Introducción

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", en adelante "Acuerdo de Escazú" es el primer tratado vinculante del mundo sobre la protección de los derechos humanos de aquellos que enfrentan agresiones e intimidaciones como defensores del medio ambiente. El Acuerdo fue adoptado en Costa Rica, en la ciudad de Escazú el 04 de marzo de 2018, entrando en vigor el 22 de abril de 2021. Este Acuerdo pretende establecer regulaciones vinculantes para los países miembros, promoviendo en sus 26 artículos, pautas para la protección de los derechos humanos de los activistas y defensores del medio ambiente; exhortar a los Estados a crear un sistema de transparencia sobre los procesos y decisiones ambientales; garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones en cuestiones que afecten los derechos colectivos y difusos; y asegurar el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Actualmente, tan solo 13 de los 24 países de América Latina y el Caribe que firmaron Escazú, han ratificado o se han adherido a este. En el caso de la República Dominicana, aún no se cuenta con una decisión definitiva sobre su adhesión. El documento se encuentra en el proceso de control preventivo de constitucionalidad en el Tribunal Constitucional, esperando ser enviado al Congreso para su adhesión.

B) Aspectos conflictivos para su ratificación y adhesión a nivel internacional

Esta situación de incertidumbre sobre su ratificación, y ahora adhesión por parte de los Estados firmantes, se debe a los conflictos que han surgido en la interpretación del documento, en especial sobre la potestad que tendrá esta norma internacional de regular aspectos ambientales muy específicos de cada país. En este análisis, se pretende presentar los aspectos esenciales del Acuerdo que han constituido una limitante para que el país, y otros de la región formen parte. En especial, se esclarecer si Escazú constituye una restricción a la soberanía de los Estados, obligándolos a reformar las normas de cada país o si por el contrario, este ha sido un argumento presentado por grupos basados en su interés propio o basados en la desinformación, que han buscado limitar la transparencia del Estado en los procesos ambientales.

1. En cuanto a las normas generales dentro del acuerdo:

- a) Algunos argumentan que "debido a que la redacción del Acuerdo de Escazú es general e imprecisa, se tendrían que desarrollar nuevas disposiciones que lo especifique y aclare, sin que el Estado tenga control directo en su elaboración e implementación y generando inseguridad jurídica (Instituto de Ciencias Políticas de Colombia, 2020)".

El artículo 4 establece que "las disposiciones del acuerdo se harán conforme a las legislaciones de cada Estado, sin limitar otros derechos o garantías que cada país considere más favorable (...)". Es precisamente que el Acuerdo sea abierto lo hace favorable, pues **da paso a que la legislación nacional prime, no constituyendo una norma que restringe o limita lo que ya existe en el país, sino más bien reafirmando la supremacía de estas.**

- b) A su vez, se ha planteado que “no existe evidencia que permita establecer que las disposiciones del Acuerdo refuercen el ordenamiento jurídico vigente de las Partes (los Estados), y que por el contrario podría generar confusiones. Esto se debe a que algunos países de la región ya regulan aspectos incluidos en el Acuerdo en sus normas locales (ICP, 2020)”.

Con relación a su capacidad de fortalecer el ordenamiento jurídico de las Partes, esto podría ser cierto para aquellos países que ya contemplan en su ordenamiento las disposiciones de este. Pero de hacerlo, solo significa que el Acuerdo no entra en conflicto con las normas locales y eso es también positivo.

2. En cuanto a los derechos humanos:

- a) A su vez, se ha argumentado que los grupos vulnerables conformados por etnias o grupos indígenas, no existen en todos los países de la región.

Esto es una realidad, no obstante en el Acuerdo, artículo 2, literal e) se establece que “por “personas o grupos en situación de vulnerabilidad” se entiende aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, **por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales**”. Lo que primará será lo que cada Estado reconozca como grupos vulnerables.

- b) En cuanto a un aspecto compatible con la legislación Dominicana en temas de derechos humanos se reconoce que, "cada parte deberá garantizar el derecho de toda persona de vivir en un medio ambiente sano, así como cualquier otro derecho humano universalmente reconocido que esté relacionado con el presente Acuerdo”.

El derecho de acceder a un medio ambiente sano, es un derecho fundamental reconocido por Constitución Dominicana, en su artículo 67, numeral 1, al establecer que “toda persona tiene derecho, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales; a habitar en un ambiente sano [...]”.

3. En cuanto a los defensores de los derechos humanos:

- a) El Acuerdo establece que en su artículo 9, numeral 3 que “Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo”.

La Constitución Dominicana, en su artículo 72, establece que "toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, **para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos**. [...]”. Por lo que es compatible con las normas locales.

4. En cuanto al acceso a la información:

- a) El Acuerdo establece que cada Estado parte deberá garantizar el acceso público de las informaciones ambientales que están en su poder. A su vez, otorga a los usuarios la facultad de impugnar la no recepción completa o parcial de la información. Para lo cual, se da paso a que la legislación nacional determine cuándo podrá negar el acceso a una información, y establece sugerencias en caso de que en un Estado no exista un régimen de excepciones.

En la República Dominicana, el acceso a la información es un derecho reconocido constitucionalmente en el artículo 49. De igual modo, la Ley No. 200-04 sobre Acceso a la Información Pública, tipifica las pautas para garantizar el derecho de acceso. La ley establece cuáles serán las reservas para acceder a la información de cada institución pública, y los recursos que pueden presentar los usuarios de no recibir lo solicitado sin una justificación o si la justificación no es satisfactoria. Por lo que el Acuerdo es compatible con las normas locales.

- b) El Acuerdo establece que las partes deberán designar uno o más órganos imparciales que promuevan la transparencia del acceso a la información.

Para el país, esto también resulta compatible, pues existe una Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental. Esta, mediante la Ley 200-04, funge como rectora del Portal Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP). El Acuerdo promoverá que a través de este portal, y por cualquier otro medio, los ciudadanos puedan acceder a las informaciones ambientales que sean de acceso público.

5. En cuanto a la participación ciudadana:

- a) El Acuerdo reconoce como responsabilidad de los Estados el garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales. Sin embargo, se ha argumentado que, “en muchos casos esto podría obstruir obras de desarrollo nacionales y proyectos de inversión, permitiendo que los ciudadanos puedan oponerse a estos sin contar con criterios técnicos o científicos que demuestren el riesgo ambiental del proyecto (ICP, 2020)”.

El Acuerdo reconoce en su artículo 7 la participación pública en procesos y proyectos ambientales que “tengan o puedan tener un impacto sobre el medio ambiente y la salud”(numeral 2); temas de ordenamiento territorial (numeral 3); y la participación de los ciudadanos en foros internacionales, cuando la legislación nacional lo permita, (numeral 12). Esto evidencia que el Acuerdo establece circunstancias específicas para la participación ciudadana. En lo que respecta a la “carga de la prueba (onus probandi)”, esta corresponde a quien acusa. La Ley No. 64-00, capítulo IV reconoce que los proyectos de desarrollo ambientales deberán contener las evaluaciones de impacto ambiental, costada por la parte interesada, y dicho documento es público y sujeto a discusión. Finalmente, corresponderá al Estado decidir si la acusación ciudadana es verídica, basados en la evaluación de impacto ambiental. Por lo que, **este argumento no tiene evidencias que lo fundamenten.**

6. En cuanto al sistema judicial:

- a) Ha generado conflictos a nivel internacional el hecho de que “de entrar en vigencia el Acuerdo de Escazú, las controversias se resolverán por acuerdo directo entre las Partes, y de no ser posible se traslada a la Corte Internacional de Justicia. Por su parte, en el caso de que

se investigue un asunto ambiental y este se relacione con una presunta violación de derechos humanos en el marco de las disposiciones de dicho Acuerdo, el juez natural sería la Corte Interamericana de Derechos Humanos (ICP, 2020)".

La Corte Internacional de Justicia fungirá como el juez natural, cuando entre las Partes (los Estados) exista una confusión o diferencias en la interpretación del Acuerdo. Lo cual no es algo nuevo. La Constitución Dominicana en su artículo 220 establece un precedente, al reconocer que "el Estado y las demás personas de Derecho Público pueden someter las controversias derivadas de la relación contractual a jurisdicciones constituidas en virtud de tratados internacionales vigentes. Pueden también someterlas a arbitraje nacional e internacional, de conformidad con la ley". **Por lo que no entra en contradicción de las normas nacionales.** En lo que respecta los conflictos ambientales que surjan a nivel nacional (no entre Estados), en el artículo 8, numeral 2 del Acuerdo, se exhorta a que los Estados, en el marco de su legislación nacional, garanticen el acceso a instancias judiciales y administrativas a los ciudadanos. Esto a su vez se reconoce como acción de amparo en el artículo 72 de la Constitución Dominicana. **Tampoco se identifican conflictos al respecto.**

7. En cuanto a la cooperación internacional:

- a) El Acuerdo, en su artículo 11, numeral 4 establece que "Las Partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar el presente Acuerdo de manera efectiva".

El artículo 26, numeral 5 de la Constitución reconoce que "la República Dominicana promoverá y favorecerá la integración con las naciones de América, a fin de fortalecer una comunidad de naciones que defienda los intereses de la región. El Estado podrá suscribir tratados internacionales para promover el desarrollo común de las naciones, que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes, y para atribuir a organizaciones supranacionales las competencias requeridas para participar en procesos de integración". **No se identifican conflictos al respecto.**

- b) En ese sentido, el mismo artículo, numeral 5 establece que "las Partes reconocen que se debe promover la cooperación regional y el **intercambio de información** con respecto a todas las manifestaciones de las actividades ilícitas contra el medio ambiente".

A pesar de que la Constitución promueve la cooperación entre los Estados, resulta quizás incierto el beneficio que generaría el intercambio de información con respecto a estas actividades ilícitas. Esto podría dar paso a un alarmismo ambiental que magnifique la dimensión de los casos que ocurran a nivel nacional, y nos muestre como un Estado no favorable para crear vínculos.

- c) En el artículo 14 se establece la creación de un Fondo de Contribuciones Voluntarias para apoyar el financiamiento de la implementación del presente Acuerdo, cuyo funcionamiento será definido por la Conferencia de las Partes. Las Partes podrán realizar contribuciones voluntarias para apoyar la implementación del presente Acuerdo".

La Constitución Dominicana, artículo 26, numeral 6 establece que el país "se pronuncia en favor de la solidaridad económica entre los países de América y apoya toda iniciativa en defensa de sus productos básicos, materias primas y **biodiversidad**".

8. En cuanto a los organismos internacionales vinculados:

- a) El Acuerdo de Escazú establece que será conformada la “Conferencia de las Partes”, liderada por el CEPAL. Esta tendrá la facultad de elaborar y aprobar protocolos al Acuerdo para su posterior firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión. Para lo cual se ha argumentado que su potestad de elaborar protocolos, aprobar enmiendas, establecer directrices y cualquier otra medida para garantizar la ejecución del Acuerdo podría extenderse sin que existan límites claros, lo cual pone en riesgo la seguridad nacional.

El Acuerdo, en su artículo 20, numeral 3 reconoce que “las Partes procurarán adoptar las enmiendas por consenso. En caso que una enmienda sea sometida a votación, se requerirá una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión para ser adoptada”. A su vez, el numeral 4 del mismo artículo establece que, las enmiendas entrarán en vigor sólo para aquellas partes que se hayan consentido en someterse a las obligaciones establecidas en ella. Por lo que, de adherirse al Acuerdo, existirá un proceso de votación, y sólo será vinculante para quienes hayan consentido someterse a las obligaciones de ella.

- b) A su vez, el Acuerdo propone la creación del "Comité de Apoyo a la Aplicación y Cumplimiento", sin dejar claro quiénes lo conformarán, cómo se elegirán sus miembros y el período de tiempo en el cual ocupan un espacio en el Comité.

Genera incertidumbre el no establecimiento de cómo serán elegidos los miembros del comité, ni el tiempo en que ocuparán dicha posición. No obstante, el artículo 18 numeral 1, establece que las reglas de composición de este serán establecidas en la primera reunión de la Conferencia de las Partes. Esto es compatible con la estructura de otros acuerdos que han sido ratificados en el país, tales como el Acuerdo de París. Este último, en su artículo 15 se promueve la creación de un comité consultivo cuya composición será determinada en el primer período de sesiones de la Conferencia de las Partes, características similares al consejo del Acuerdo de Escazú. Por lo cual se determina que, a pesar de la incertidumbre, esta no es una estructura nueva para el país.

- c) A su vez, se argumenta que "a nivel internacional no existen mecanismos que puedan prevenir, corregir y sancionar los casos de abuso o desviación de poder de las organizaciones internacionales sean estas de carácter supranacional o intergubernamental que se crean en el marco de tratados, acuerdos o convenios, las cuales pueden adoptar decisiones vinculantes o emitir pronunciamientos, recomendaciones y opiniones que sin carácter vinculante terminan por crear “precedente” o “doctrina” que vaya más allá del objetivo y alcance del Acuerdo de Escazú, y sirvan como referentes para un activismo judicial que ponga en riesgo la soberanía jurídica del país”.

El Acuerdo no establece la ruta para que un Estado renuncie total o parcialmente en caso de que existan conflictos con una de las partes o con las disposiciones de los organismos internacionales vinculados. El artículo 23 de este establece que los Estados miembros no podrán formular reservas; y el artículo 24, que las partes sólo podrán denunciar el Acuerdo. No obstante, esta tampoco resulta una práctica novedosa, pues el Acuerdo de París tampoco establece una ruta para renunciar a este. Por lo que se interpreta que se aplicarán las disposiciones de “terminación o suspensión de los acuerdos” reconocidas en la Convención de Viena, de la cual es parte la República desde 2010.

9. Otros puntos del Acuerdo de Escazú:

- Las Partes deberán tener un sistema de información ambiental actualizado. Desde la nueva gestión de gobierno, el portal de transparencia del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha estado en proceso de actualización, con notorios avances en temas de transparentar los permisos, licencias y concesiones.
- Las Partes deberán realizar informes sobre el estado del medio ambiente, cada cinco años. La Ley 64-00, 52, establece que estos informes deben realizarse cada dos años. El país ya se ha estado desarrollando los inventarios de GEI, en 2021 se lanzó Informe Forestal Nacional y la ONE realizó en 2020 el último [Boletín de Estadísticas Ambientales](#).
- Las Partes deben tener listado de zonas contaminadas y listado estimado de residuos por tipo. Esto resulta novedoso e importante y conlleva un esfuerzo (necesario) de parte del Estado.
- Las Partes deberán redactar un informe sobre el uso de suelo. Novedoso y en proceso con la [Ley de Ordenamiento Territorial](#).
- Las Partes deben incentivar (no obligar) a las entidades privadas a elaborar informes de sostenibilidad. A su vez, estas entidades deberán transparentar las informaciones de riesgos y efectos a la salud humana y el medio ambiente que generen sus actividades.
- Las Partes promoverán la educación, la capacitación y sensibilización en temas ambientales en el sector educativo. Compatible con la [Ley No. 94-20 sobre Educación y Comunicación Ambiental](#).

C) Conclusiones

El Acuerdo de Escazú, es sin duda un instrumento novedoso y atractivo para promover la cooperación entre los países de América Latina y el Caribe, fortaleciendo la capacidad de intercambiar experiencias y apoyando a los países menos avanzados. **El objetivo central de este no es crear nuevas leyes, más bien es crear estándares mínimos para la implementación de las normas de transparencia y justicia en asuntos ambientales en los países Partes.** No obstante, es evidente que, en aquellos países en los que no existan, al momento de ratificar o adherirse este, normativas que regulen los aspectos de este acuerdo, deberá contemplarse la formulación de las mismas. Esto se debe a que el mismo acuerdo incentiva la aplicación de las normas locales que existan o puedan existir en el futuro, promoviendo la supremacía de estas.

El Estado Dominicano gobierno ha dado importantes pasos en el proceso de transparentización de las acciones ambientales que contempla el Acuerdo. Hemos visto hasta aquí que contamos con una Constitución abierta a la cooperación internacional, la formulación de tratados que fortalezcan las relaciones entre Estados. A su vez, esta carta magna brinda las pautas esenciales para la protección de los derechos humanos en asuntos ambientales mediante el Hábeas Corpus. En especial esta acción protege a aquellos que se sienten amenazados en la búsqueda de defender los derechos colectivos y difusos. Del mismo modo, la Constitución contempla el acceso a la información y la participación, como derechos fundamentales, inherentes del ser humano.

En el país, existen otras normas que, utilizando de base los preceptos constitucionales, regulan los aspectos de este Acuerdo. Entre ellas la Ley No. 64-00 de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Ley No. 200-04 de Acceso a la Información; Ley No. 94-20 de Educación y Comunicación Ambiental; entre otras.

De igual modo, se debe destacar que se ha vislumbrado la voluntad desde el Ministerio de Medio Ambiente de aceptar denuncias y accionar a través de instituciones como el SENPA. De emitir resoluciones para poner fin o restringir proyectos que afectan el medio ambiente. Fortalecer el portal de transparentización de los permisos y autorizaciones. Crear mesas de diálogo para involucrar a la sociedad civil y el sector privado, para que estos presenten propuestas en temas de

medio ambiente y cambio climático. Entre ellas, mesas de diálogos para reformas ambientales como la reforma del sector agua, y mesas de diálogo para conocer y recibir observaciones del Plan de Acción de la NDC-2020.

Es debido a esto que se puede reconocer al Acuerdo de Escazú, como un instrumento normativo compatible con las normas nacionales, novedoso y atractivo para promover la cooperación entre Estados. El Acuerdo permitirá al país contar con apoyo de otros Estados más desarrollados, para recibir y compartir experiencias en materia ambiental y de cambio climático, entre otros aspectos positivos antes vistos.

A pesar de los aspectos positivos vistos en este documento, se precisa finalizar reconociendo que este no es un Acuerdo perfecto, y que requiere de un análisis y debate robusto por parte de los actores que lideran asuntos ambientales, constitucionales y legislativos del Estado. Esto se debe a que, es preciso contemplar si es o no un beneficio a las normas locales el hecho de que este sea un acuerdo muy abierto a interpretación por los Estados Partes.

En definitiva este es un Acuerdo novedoso, que de no firmarse se podría entender que el país no está dispuesto a cumplir con mejores estándares en transparencia para el acceso a la información, ni asegurar la participación pública en temas ambientales, contribuyendo a obstruir la obtención de justicia en dichas disputas. Sin embargo, más bien debe reconocerse que este resulta ser un documento que requiere un estudio cauteloso a la luz del derecho Constitucional, de manera que se evite a futuro generar una inseguridad nacional en temas ambientales.