

Amicus Curiae

Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la República de Colombia y la República de Chile, de 9 de enero de 2023

Tema: “Obligaciones convencionales de los Estados relativas a la información ambiental, medidas de mitigación y adaptación climática, medidas para prevenir las pérdidas y daños económicos y no económicos asociados, la producción y acceso de información relativa a niveles de contaminación, la determinación de impactos sobre las personas, y su relación con la protección de otros derechos humanos”

Clínica Jurídica

upf.

Barcelona, 4 de julio de 2023

Información de la institución que firma el *amicus curiae*

Clínica Jurídica de la Universitat Pompeu Fabra

La Clínica Jurídica es una iniciativa solidaria de aprendizaje-servicio impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad Pompeu Fabra. El objetivo de la Clínica es poner a disposición de personas o colectivos vulnerables la investigación jurídica de la UPF y la experiencia profesional de abogados de prestigio, siempre de forma gratuita.

El modelo UPF se estructura en dos niveles. Por un lado, la Clínica presta un servicio de orientación jurídica básica a las personas sin recursos que se dirigen a nosotros, ya sea directamente o a través de una ONG adherida. Determinados casos que presentan especial interés académico y social son admitidos a un segundo nivel (asuntos tutelados).

Créditos

Participaron en la investigación, elaboración y revisión del presente *amicus curiae* Camila Cordeiro Nogueira, Stefanie Hopfner Asmussen, Eduardo Achu Moscoso, Víctor Londoño Varela y Valentina Morla Sarriá, bajo la supervisión del Dr. Karlos A. Castilla Juárez.

Los argumentos desarrollados en este *amicus curiae* no necesariamente representan la posición de la Universitat Pompeu Fabra, pero son un ejercicio académico desarrollado en el marco universitario que busca estimular y promover los debates en la sociedad.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	4
2. ASPECTOS PRELIMINARES RESPECTO DEL CONTENIDO DEL DERECHO AL MEDIOAMBIENTE, Y EN PARTICULAR A SUS CARACTERES DE SOSTENIBLE, SALUDABLE Y SANO	5
3. ANÁLISIS DE LAS CONSULTAS REALIZADAS A LA CORTE IDH EN EL APARTADO B. DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA.....	8
3.1. Respecto del alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a la información ambiental y su goce efectivo por las personas y comunidades	10
3.2. Respecto de las medidas de mitigación y adaptación climáticas a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, incluyendo políticas específicas de transición justa para los grupos y personas especialmente vulnerables al calentamiento global.....	14
3.3. Respecto del alcance de las obligaciones de acción y producción de información, y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, y del análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones	17
3.4. Respecto de la determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana - migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida.....	24
3.5. Respecto de la protección del derecho de acceso a la información ambiental como cuestión necesaria para garantizar los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático	31
4. CONCLUSIONES	34

1. INTRODUCCIÓN

Camila Cordeiro Nogueira, Stefanie Hopfner Asmussen, Eduardo Achu Moscoso, Víctor Londoño Varela y Valentina Morla Sarriá, estudiantes del curso de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Máster Avanzado en Ciencias Jurídicas, como voluntarios de la Clínica Jurídica de la Universidad Pompeu Fabra, domiciliados en Barcelona, actuando como terceros, comparecemos respetuosamente ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”) en calidad de *amicus curiae* a efectos de ofrecer nuestra opinión respecto de la *Solicitud de Opinión Consultiva sobre Emergencia Climática y Derechos Humanos de la República de Colombia y la República de Chile, de 9 de enero de 2023* (“solicitud de Opinión Consultiva”), conforme lo dispuesto en el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El propósito del presente *amicus curiae* es proporcionar a la Corte IDH nuestra visión sobre la interpretación y alcance de las obligaciones estatales en relación con la emergencia climática. Si bien la solicitud de Opinión Consultiva aborda diferentes aspectos del derecho al medioambiente saludable, nos enfocaremos en el apartado B de aquel.

Dicho apartado se refiere en concreto al alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a (i) la información ambiental para que todas las personas y comunidades, (ii) las medidas de mitigación y adaptación climática a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, (iii) las respuestas para prevenir, minimizar y abordar las pérdidas y daños económicos y no económicos asociados con los efectos adversos del cambio climático, (iv) la producción de información y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, (v) la determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida, y (vi) la relación entre acceso a la información ambiental y la protección de los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático. Consideramos que todos estos temas son de suma importancia en el contexto actual.

En efecto, por una parte, es especialmente relevante que los Estados se preocupen activamente que sus ciudadanos puedan participar en todos los niveles de la elaboración de las políticas medioambientales, siendo el primer nivel, que los ciudadanos tengan información sobre el impacto medioambiental que genera la actividad humana, ya que solo de esa forma podrán involucrarse en las políticas medioambientales. Así las cosas, la garantía de acceso a la información nos conecta con la idea misma

de la democracia medioambiental y la participación en el gobierno¹. Allí radica la importancia de esta garantía de acceso a la información, encontrándose en íntima conexión con los Derechos Civiles y Políticos de los ciudadanos².

Por otra parte, la protección del medioambiente saludable necesariamente debe ser analizada desde una perspectiva multidimensional, lo que requiere revisar su íntima conexión con otros derechos fundamentales, y cómo su afectación puede verse agravada en los grupos vulnerables de la región de América Latina y el Caribe, todo lo cual requiere un mayor esfuerzo de los Estados para evitar o, en la medida de lo posible, mitigar el daño que se sigue de esta situación.

En este contexto, pretendemos contribuir al entendimiento de esa Corte IDH sobre cómo los Estados pueden y deben responder a la emergencia climática, de una manera que, a la vez, les permita cumplir con sus obligaciones convencionales de proteger y promover los derechos humanos.

2. ASPECTOS PRELIMINARES RESPECTO DEL CONTENIDO DEL DERECHO AL MEDIOAMBIENTE, Y EN PARTICULAR A SUS CARACTERES DE SOSTENIBLE, SALUDABLE Y SANO

Antes de entrar a analizar las consultas realizadas en el apartado B. de la solicitud de Opinión Consultiva, nos parece necesario realizar algunas precisiones respecto a conceptos relevantes que rodean la materia.

Corresponde partir, entonces, por el contenido de la garantía del medioambiente. Ésta es una garantía que se ha desarrollado recientemente mediante distintos instrumentos internacionales, que han ido dotando a la misma con un contenido diverso, en tanto bien jurídico protegido. Por ejemplo, algunos instrumentos se refieren a que el objeto protegido es el medioambiente *sostenible*, mientras que otros hacen alusiones al medioambiente *saludable* o *sano*. Y, dependiendo del sentido que otorguemos a esta garantía, también dependerá la extensión de las obligaciones estatales para su protección.

Para graficar lo anterior, esa Corte IDH puede recurrir al contenido del Principio Primero de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo del año 1992, también conocida como Agenda 21. Este instrumento hace referencia al derecho al medioambiente *sostenible*, entendiéndose

¹Aguilar Cavallo, Gonzalo (2020). “*El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación medioambiental*”. En: Revista Ius et Praxis, Año 26, N°2, p.81

²En este sentido, por ejemplo, dispone el Artículo 21.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dispone que “[t]oda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.

por ello que la protección al medioambiente requiere que el desarrollo económico y social se realice de forma equilibrada, evitando prácticas que conduzcan al agotamiento de los recursos naturales y la mitigación de los impactos ambientales negativos.

Al mismo tiempo, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”), en su Artículo 12.2, reconoce el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, incluyendo la protección contra los peligros ambientales, lo que nos lleva a la perspectiva de un derecho al medio ambiente *seguro*. Esto incluye la protección contra la contaminación, desastres naturales y otros daños ambientales que puedan representar una amenaza para la vida y el bienestar de las personas³.

Por su parte, el derecho al medioambiente *saludable* se aborda en el PIDESC en su artículo 12.2, y varios otros documentos y tratados regionales, en consonancia con la reciente declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de una Resolución aprobada en julio de 2022, en la que se reconoció que todas las personas del mundo tienen “derecho a un medio ambiente limpio, *saludable* y sostenible como un derecho humano”⁴. Por su parte, el Protocolo de San Salvador afirma expresamente en su artículo 11, en el cual afirma que “[t]oda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente *sano* (...)”.

La diferencia entre los términos *sano* y *saludable* es sutil. El sitio web Word Reference traduce *sano*⁵ como algo que está en pleno gozo de buena salud, incólume, y también lo pone como sinónimo de *saludable*. El mismo sitio web se refiere a *saludable*⁶ como algo que sirve para conservar o restablecer la salud, que reúne aspectos de buena salud. Es decir, se puede entender medio ambiente *sano* como aquel cuyas fauna y flora están en buena salud, lo más próximo de lo que se entiende por incólume. Y por medio ambiente *saludable* se puede entender como aquel que dispone de los medios para proporcionar la salud a los seres humanos y a los demás con lo que compartimos el mundo. De todos modos, como hemos señalado, la distinción es muy tenue y por lo tanto son empleados como sinónimos en muchos documentos.

Así, ambos términos (*sano* y *saludable*) entendemos que son empleados para referirse a que las personas tienen el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, frecuentemente asociado al derecho humano fundamental de disfrutar de un medio ambiente propicio para el desarrollo físico, mental y

³ Es importante destacar que el concepto de un medio ambiente “seguro” puede ser objeto de interpretaciones y controversias, ya que garantizar la seguridad ambiental puede involucrar diferentes aspectos y niveles de protección.

⁴ Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre El derecho humano a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible, aprobada en 28 de julio de 2022.

⁵ <https://dle.rae.es/sano>

⁶ <https://dle.rae.es/saludable?m=form>

social. En la misma línea se dirige la opinión de esa Corte IDH, quien al analizar el derecho al medioambiente en la Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, ha sostenido que debe garantizarse que el mismo sea *sano*⁷.

Así las cosas, si bien es cierto que los diferentes instrumentos han dotado la garantía del medioambiente de un contenido que en principio pareciera diverso, es posible distinguir dos grupos. Por una parte, están aquellos instrumentos que se centran en que la protección del medioambiente en sí mismo, como un ente dotado de individualidad jurídica e independiente del ser humano (medioambiente *seguro*). En cambio, otros instrumentos miran la protección al medioambiente en función a su relación con los derechos de los seres humanos (medioambiente *sano, saludable*) y, por tanto, vinculado a garantías más tradicionales, como el derecho a la vida y la salud. Esta distinción es lo que ha llevado a analizar al medioambiente saludable desde una dimensión *colectiva e individual*.

Bajo la *dimensión colectiva*, se entiende al medioambiente como un bien jurídico que debe ser protegido como un interés *universal*, que pertenece tanto a la generación actual, futura, tanto de los seres humanos como de los demás seres vivos que habitan el planeta. Esta visión exige considerar que no siempre la protección del medioambiente será plenamente compatible con otros derechos fundamentales. En efecto, en muchos casos, es necesario sopesar el interés de proteger el medio ambiente y el interés de mitigar los impactos que este genera, lo que puede implicar relativizar o restringir algunos de los derechos individuales, como, por ejemplo, el derecho a la propiedad.

Por otra parte, en cuanto a su dimensión *individual* del medioambiente, debe entenderse en relación al impacto que la degradación ambiental puede tener en el ser humano, partiendo de la premisa de que un medio ambiente sano es una condición *sine qua non* para la existencia de la humanidad y el pleno goce de todos los derechos humanos⁸, reconocidos en diversos instrumentos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (“DUDH”), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (“PIDESC”), y específicamente en el ámbito latinoamericano, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (“Convención” o “Convención Americana”).

Además, entender el derecho al medio ambiente saludable como un derecho *autónomo* de los demás, dentro de una connotación colectiva, protege sus diversos componentes naturales como bienes jurídicos en sí mismos, siendo su preservación el objetivo principal de la norma, atribuyendo al medio ambiente

⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 58.

⁸ *Ibidem*, párr. 59.

la naturaleza jurídica de una personería jurídica con derechos, es decir, en las palabras de esa Corte IDH “proteger la naturaleza y el medio ambiente no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos”⁹.

Esto significa que el respeto al medio ambiente debe subsistir incluso si no se comprueba un impacto directo en los seres humanos. Se buscan proteger los recursos naturales considerando su importancia para todos los organismos vivos con los cuales el ser humano comparte el planeta. La Corte IDH destaca, además, que la autonomía de este derecho en relación con los derechos humanos es una tendencia en diversos ordenamientos jurídicos constitucionales contemporáneos¹⁰.

3. ANÁLISIS DE LAS CONSULTAS REALIZADAS A LA CORTE IDH EN EL APARTADO B. DE LA SOLICITUD DE OPINIÓN CONSULTIVA

Tal como anticipamos, este escrito de *amicus curiae* se enfocará en proporcionar a la Corte IDH los aspectos clave que, en nuestra opinión, deben tenerse en cuenta para responder a las interrogantes planteadas por las Repúblicas de Colombia y Chile, específicamente, en el apartado B de la solicitud de Opinión Consultiva.

Dicho apartado busca que la Corte IDH resuelva el alcance específico del derecho procedimental de acceso a la información, y que impone a los Estados obligaciones de producción activa de información y transparencia. Ello, sin perjuicio de que, además, se busca relacionar dicha garantía con otros fenómenos que son consecuencia del cambio climático, entre ellos, medidas de mitigación de daños derivados del cambio climático, o bien, la migración y desplazamiento forzado, todo lo cual afecta especialmente a los grupos más vulnerables.

A la vez, se persigue que dicha aplicación se relacione con el derecho a la vida y el derecho a la integridad física, psíquica y moral, que están expresamente contemplados en los artículos 4.1 y 5.1, respectivamente, de la Convención. Ello es relevante, ya que, si bien la Convención no prevé expresamente el derecho a la protección del medioambiente, esa Corte IDH se ha pronunciado reconociendo que este derecho humano está implícitamente incluido y derivado de los demás derechos

⁹ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 64.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 62.

conexos, siendo indispensable para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de la generación actual y futura¹¹.

Cabe destacar que tratándose de los derechos procedimentales en particular, además de la garantía de acceso a la información medioambiental, está integrado por el derecho a la participación pública y del acceso a la justicia medioambiental. Así, estos derechos procedimentales se erigen como verdaderos instrumentos de control popular de la gestión pública, siendo mecanismos de participación popular en las problemáticas relacionadas con el medio ambiente y que propician las buenas prácticas por parte de las autoridades, al configurar una responsabilidad del Estado en caso de que existan actividades que degraden el medio ambiente. Ello, además que permiten la satisfacción de otros derechos de la Convención, incluidos los derechos a la vida y a la integridad de la persona, además de respaldar una mejor formulación de las políticas ambientales.

Y si bien estos derechos procedimentales, y en particular el acceso a la información medioambiental, tampoco están reconocidos expresamente en la Convención, esa Corte IDH ya ha sostenido que el artículo 13 de la Convención, al reconocer “la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de cualquier índole”, respalda el derecho de toda persona a tener y acceder a información que está bajo el dominio del Estado, incluyendo la información ambiental. Ello se encuentra en sintonía, además, con el Acuerdo de Escazú, instrumento de reciente promulgación que, buscando dar ejecución efectiva a los acuerdos adoptados en la “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)”, otorga un reconocimiento expreso a estos derechos procedimentales, mediante un acuerdo vinculante para los Estados parte.

En el ámbito del derecho internacional, la obligación de los Estados en suministrar informaciones relacionadas al medio ambiente se consagró en el principio 10 de la Declaración de Río y también está previsto en varios tratados universales y regionales, como es el caso del Acuerdo de Escazú.

Realizadas estas consideraciones preliminares, por razones de orden, en lo que sigue procederemos a analizar de forma independiente cada una de las preguntas y subpreguntas que constituyen las consultas 1 y 2 de la Sección B de la Solicitud de Opinión Consultiva. Es importante destacar que todas estas interrogantes, y sus respectivas respuestas, se fundamentan en la profunda relación que existe entre el acceso a la información medioambiental y el efectivo disfrute de las garantías no solo relacionadas con el medioambiente, sino también con otros derechos fundamentales.

¹¹ *Ibidem*, párr. 64.

3.1. Respeto del alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a la información ambiental y su goce efectivo por las personas y comunidades

El apartado B, 1. (i) de la solicitud de Opinión Consultiva requiere a la Corte IDH aclaraciones sobre el alcance que los Estados deben dar a sus obligaciones frente a la emergencia climática, específicamente en lo que respecta a la información ambiental, y su goce efectivo por las personas y comunidades.

En nuestra opinión, la Corte IDH debe considerar que la actuación estatal en el cumplimiento de esta obligación debe regirse por los principios de transparencia y participación en la gestión pública¹², que se traducen en un deber de los Estados de proporcionar datos e información suficientemente claros, precisos y accesibles sobre cuestiones ambientales, con el objetivo de facilitar la participación en la gestión pública a través del control social y fomentar la transparencia en las actividades estatales, así como promover la responsabilidad de los funcionarios bajo su gestión¹³.

La problemática específica de la emergencia climática ha sido objeto de discusión a nivel global, dando lugar al Acuerdo de París, firmado en 2015 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (“CMNUCC”), que establece metas y acciones específicas para combatir el cambio climático.

En el ámbito regional, recientemente se firmó, en marzo de 2018, el referido Acuerdo de Escazú, cuyo contenido, como hemos mencionado, se refiere precisamente a este derecho de acceso a la información, sirviendo como guía para los Estados en la gestión pública de la información ambiental, e incluso previendo la posibilidad de que los Estados promulguen legislaciones internas que establezcan excepciones, siempre que estén de acuerdo con las directrices establecidas en el referido Acuerdo.

En particular, el Acuerdo de Escazú regula expresamente el derecho a la información en sus artículos 5 y 6, respaldando el criterio de la Corte IDH al establecer que los Estados deben aplicar el “principio de máxima publicidad”¹⁴ respecto a la información medioambiental.

¹² Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 213.

¹³ *Ibidem*, párr. 213.

¹⁴ Dentro de este derecho se incluye el derecho a ser informados respecto a si la solicitud está o no bajo el dominio de la autoridad que recibió la misma, así como el derecho a impugnar y apelar la negativa a entregar de la información.

En este sentido, si bien el Acuerdo reconoce un derecho general a toda persona a acceder a la información medioambiental, a la vez, reconoce que este acceso se puede ver mermado en personas o grupos en situación de vulnerabilidad. Por ello, el propio Acuerdo regula en sus artículos 5.3 y 5.4 un procedimiento especial para los pueblos indígenas y grupos étnicos, que contempla la necesidad de que se les asista desde la presentación de sus solicitudes hasta la respuesta, en consideración a su situación de especial vulnerabilidad. Es decir, se contemplan acciones afirmativas para asegurar el ejercicio de este derecho por todos los grupos de personas.

La aplicación del *principio de máxima publicidad* importa también una obligación activa del Estado de proporcionar la información solicitada de manera *accesible, efectiva y oportuna*, y en un lenguaje comprensible, según ha resuelto esa Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-23/17, del 15 de noviembre de 2017.

Así las cosas, la mera disponibilidad de la información no es suficiente, pues es indispensable que dicha información sea *clara* y presentada en un lenguaje *comprensible* para toda persona. Solo de esta manera la ciudadanía tendrá un real conocimiento de los hechos relevantes sobre la emergencia climática, generando así no un acceso formal a la información, sino que, en palabras de esa Corte IDH, que dicha información pueda ser *valorada*¹⁵ por la ciudadanía.

Destacamos que tan importante como ofrecer la información solicitada es el cumplimiento por parte de los Estados de su *obligación de transparencia activa*¹⁶. Es decir, el Estado debe proporcionar *ex officio* toda la información relacionada con cuestiones ambientales y, especialmente, aquellas relacionadas con la emergencia climática, con actualizaciones periódicas sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que influyen en ella, además de informar sobre la legislación y las políticas, brindando asesoramiento sobre cómo acceder a la información¹⁷.

¹⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 221.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 221.

¹⁷ Como se mencionó, creemos que los Estados deben prestar especial atención a la provisión activa de información relacionada con la emergencia climática, cuya disponibilidad debe ser *inmediata*, ya que esto es fundamental para ejercer un control social efectivo sobre las actividades de gestión pública que puedan estar contribuyendo al empeoramiento de la emergencia climática, siempre con atención especial a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, con el fin de posibilitar de manera igualitaria la exigencia y participación activa ciudadana en medidas efectivas para combatirla. Esta interpretación se basa en lo que esa Corte IDH ya ha establecido con anterioridad al afirmar que “dicha obligación de transparencia activa cobra particular importancia en casos de emergencias ambientales que requieren la difusión inmediata y sin demora de la información relevante y necesaria para cumplir con el deber de prevención, y también, en nuestra opinión, con el deber de mitigar las actividades que degradan el medio ambiente.”

Aunque prevalece el *principio de máxima publicidad* en la materia, ello no obsta que el ejercicio del derecho a la información ambiental pueda tener excepciones. Esto se debe a que la divulgación de cierta información puede afectar otras garantías que, dependiendo de las circunstancias, deben tener prioridad sobre la divulgación de la información medioambiental.

Por lo anterior, y como adelantábamos, el propio Acuerdo de Escazú contempla la posibilidad de que la legislación nacional establezca excepciones, permitiendo a los Estados denegar “[e]l acceso a la información (...) de conformidad con la legislación nacional” (artículo 5.6 del Acuerdo de Escazú). Y, en caso de que no existan tales restricciones a nivel legal, la misma disposición agrega que los Estados “podrá(n) aplicar” una serie de excepciones mencionadas en los apartados a) al d) del mismo artículo:

Artículo 5.6, Acuerdo de Escazú: El acceso a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional. En los casos en que una Parte no posea un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, podrá aplicar las siguientes excepciones:

- a) cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- b) cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- c) cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o
- d) cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos.

Este sistema supletorio de excepciones del Acuerdo de Escazú busca proteger la confidencialidad de la información, cuando su divulgación pueda amenazar la vida, seguridad o salud de una persona, comprometer la seguridad nacional, ser perjudicial para el medioambiente, o bien poner en riesgo la aplicación de la ley y la persecución criminal. En otras palabras, este sistema busca proteger el funcionamiento de los Estados y la seguridad de sus ciudadanos, situaciones que la Corte IDH ha reconocido como motivos legítimos para restringir el acceso a la información en poder de un Estado¹⁸.

Además del artículo 5.6, el artículo 5.8 del referido Acuerdo añade que las excepciones para negar el acceso a la información medioambiental deben interpretarse de manera restrictiva. Sin embargo, la

¹⁸ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 219.

norma específica que la interpretación restrictiva se aplica a “[l]os motivos de denegación (...) establecidos legalmente con anterioridad y (...) claramente definidos y reglamentados”. Por tanto, surge la duda de si este principio de “interpretación restrictiva” también se aplica a las excepciones supletorias del Acuerdo de Escazú del artículo 5.8, letra a) y d), o solo a las excepciones legales establecidas por cada Estado.

En nuestra interpretación, y proponemos que así lo interprete esa Corte IDH, la norma es explícita al establecer que la *interpretación restrictiva* sólo se aplica a las excepciones legales establecidas previamente y de manera interna en cada Estado. Si estas excepciones legales no existen, esto implicaría que el Estado no ha regulado completamente la garantía de acceso a la información, y no ha ponderado todos los intereses en juego que podrían justificar válidamente la negación al acceso a información ambiental.

Es por esta razón que el Acuerdo de Escazú establece un mínimo de excepciones que los Estados podrían utilizar para denegar el acceso a la información medioambiental, cuando consideren que se puede poner en riesgo su propio funcionamiento, o las garantías básicas de los ciudadanos. Sin embargo, este catálogo de excepciones no abarca todas las situaciones que podrían justificar que un Estado niegue el acceso a la información medioambiental. Por ejemplo, no se consideran las circunstancias en las que la entrega de información medioambiental indirecta pueda perjudicar el secreto comercial en un mercado específico, donde lo que se busca es proteger otras garantías (como la libertad de empresa, el derecho de propiedad, etc.), que no están necesariamente vinculadas a una *persona física*.

Así las cosas, en nuestra interpretación, si un Estado no ha legislado internamente excepciones para el acceso a la información ambiental, es posible que niegue dicho acceso por razones distintas, pero relacionadas, a las excepciones mencionadas en las letras a) a d) del artículo 5.6 del Acuerdo de Escazú. Lo crucial es que siempre debe recaer sobre el Estado la responsabilidad de demostrar que, en un caso concreto, la negación del acceso a la información medioambiental está justificada.

Por tanto, en relación con el alcance que deben dar los Estados a sus obligaciones convencionales frente a la emergencia climática, en lo que refiere a la información ambiental y su goce efectivo por las personas y comunidades, proponemos que esa Corte IDH establezca que:

- A. El derecho de acceso a la información respecto temas medioambientales debe ejercitarse de la manera más amplia posible, en la medida que no nos encontremos ante situaciones excepcionales previstas en la legislación nacional.
- B. En sintonía con lo anterior, debe reconocerse la facultad de los Estados para establecer excepciones al acceso a la información distintas, pero relacionadas, a las excepciones

mencionadas en las letras a) a d) del artículo 5.6 del Acuerdo de Escazú, y estas últimas deben ser interpretadas de manera *restrictiva*.

- C. Los Estados deben crear procedimientos específicos y aptos a garantizar el acceso efectivo a todas las personas a la información medioambiental, además de disponer de asesoramiento necesario a las comunidades más afectadas considerando sus particularidades.

3.2. Respeto de las medidas de mitigación y adaptación climáticas a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, incluyendo políticas específicas de transición justa para los grupos y personas especialmente vulnerables al calentamiento global

El apartado B, 1. (ii) de la solicitud de Opinión Consultiva pide que se determine cuál es el alcance que los Estados deben dar a sus obligaciones frente a la emergencia climática, específicamente, en lo relativo a las medidas de mitigación y adaptación necesarias para hacer frente a dicha emergencia, con especial atención en políticas de transición para grupos y personas vulnerables al calentamiento global. Todo esto, dentro del marco de lo dispuesto en la Convención Americana y el Acuerdo de Escazú.

Al respecto, cabe primeramente recordar que la emergencia climática que enfrentamos en la actualidad es consecuencia, principalmente, del incremento en las emisiones de gases de efecto invernadero que se originan en actividades provenientes de diversas industrias¹⁹. Por tanto, las medidas de mitigación y adaptación buscan reducir la cantidad de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera para limitar el calentamiento global y, así, detener o, al menos, ralentizar el avance de la crisis climática.

En ese contexto, las medidas de mitigación dicen relación con los esfuerzos para reducir o prevenir las emisiones de gases de efecto invernadero. Por ejemplo, a través del uso de nuevas tecnologías y de la transición a energías renovables o la modernización de la eficiencia energética²⁰. De acuerdo con lo establecido en la CMNUCC, los Estados tienen la obligación de adoptar políticas nacionales y tomar las “medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de

¹⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). “Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe”. En Estudios del Cambio Climático en América Latina, p. 11.

²⁰ Véase: Programa para el Medio Ambiente de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.unep.org/es/explore-topics/climate-change/what-we-do/mitigacion#:~:text=La%20mitigaci%C3%B3n%20del%20cambio%20clim%C3%A1tico%20se%20refiere%20a%20los%20esfuerzos,de%20gases%20de%20efecto%20invernadero.>

gases de efecto invernadero”²¹.

La adaptación al cambio climático, por otro lado, ha sido definida como el “[a]juste de los sistemas naturales o humanos en respuesta a estímulos climáticos reales o esperados, o a sus efectos, que atenúa los efectos perjudiciales o explota las oportunidades beneficiosas”²². Esto implica prever los efectos del cambio climático y adoptar las medidas apropiadas para evitar o minimizar los daños que puedan causar, o aprovechar las oportunidades que se puedan presentar. Al respecto, la CMNUCC establece la obligación de los Estados de “[f]ormular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan (...) medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático”²³.

Podría decirse, entonces, que la mitigación se enfoca en las causas del cambio climático, mientras que la adaptación se refiere a sus efectos. Creemos que estas medidas no son independientes entre sí, sino que deben ser consideradas como complementarias para que puedan tener un real impacto en la lucha contra el cambio climático. Ahora bien, la magnitud del impacto dependerá del tipo, la escala y el contexto en que se implementen dichas medidas.

Otro aspecto relevante es que las medidas a implementar deben ser acordes con las circunstancias geográficas y sociales de cada país, y considerar especialmente aquellos grupos más vulnerables. En este sentido debe tenerse a la vista lo acordado en la CMNUCC, en donde se reconoce expresamente que “los países de baja altitud y otros países insulares pequeños, los países con zonas costeras bajas, zonas áridas y semiáridas, o zonas expuestas a inundaciones, sequías y desertificación, y los países en desarrollo con ecosistemas montañosos frágiles, son particularmente vulnerables a los efectos adversos del cambio climático”²⁴. Por su parte, el Acuerdo de París, reconoce que “el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional”²⁵.

Dicho lo anterior, cabe analizar el tema a la luz de la Convención y el Acuerdo de Escazú. La

²¹ CMNUCC, Artículo 4. Numeral 2., letra a)

²² Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (200). “Cambio climático 2007. Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático”, IPCC, Ginebra, Suiza, p. 103. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2020/02/ar4-wg2-sum-vol-sp.pdf>

²³ CMNUCC, Artículo 4. Numeral 1., letra b).

²⁴ CMNUCC, introducción.

²⁵ Acuerdo de París, p. 2.

Convención no establece disposiciones específicas sobre medidas de mitigación y adaptación climática. Sin embargo, los derechos humanos protegidos por la Convención, como el derecho a la vida y la integridad personal, requieren necesariamente para su desarrollo, de la acción de los Estados contra la emergencia climática. En otras palabras, los Estados tienen la obligación de proteger y garantizar los derechos amparados en la Convención Americana dentro del contexto del cambio climático. Al respecto, esa Corte IDH ha sostenido que los Estados tienen la obligación de prevenir la ocurrencia de daños ambientales significativos²⁶ y, dentro de esta obligación, se encuentra el deber de mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental²⁷.

En ese entendido, si bien la Convención no lo regula expresamente, consideramos que los derechos que ésta protege deben interpretarse y aplicarse de manera tal que los Estados adopten acciones para prevenir y responder a la emergencia climática, por la vía de la implementación de medidas de mitigación y adaptación, garantizando así la protección de los derechos humanos.

Con todo, sería útil contar con una Opinión Consultiva de la Corte IDH que interpretara de forma más directa y concreta esta relación existente entre la Convención y las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, particularmente, en lo que respecta a los grupos más vulnerables, ya que ello permitiría a los Estados tener mayor claridad respecto al alcance de sus obligaciones en este sentido. Sobre todo, teniendo a la vista que América Latina y el Caribe ha sido considerada como una “región particularmente vulnerable a los impactos del cambio climático y que por tanto debe instrumentar, como una de sus prioridades, estrategias de adaptación.”²⁸

En ese sentido, en su interpretación, la Corte IDH podría reconocer la existencia de interseccionalidad respecto de los grupos vulnerables que habitan en América Latina y el Caribe, en relación con sus derechos a ser protegidos por los Estados frente al cambio climático. Ello permitiría determinar quiénes son estos grupos, cómo son discriminados y cuáles son las causas de dicha situación. Y, consecuentemente, sería más fácil para los Estados poder tomar las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático que fueren necesarias.

El Acuerdo de Escazú tampoco incorpora directamente medidas de mitigación o adaptación en su regulación ya que, como sabemos, este Acuerdo no se enfoca exclusivamente en el cambio climático.

²⁶ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 175.

²⁷ *Ibidem*, párr. 172.

²⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2015). “Medidas de adaptación y mitigación frente al cambio climático en América Latina y el Caribe”. En Estudios del Cambio Climático en América Latina, p. 34.

Sin embargo, al reconocer la importancia de la información y la participación en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, creemos que el Acuerdo contribuye a la toma de medidas que, quizás de forma indirecta, sí pueden llegar a constituir mitigación y adaptación. En efecto, el acceso a la información ambiental es clave para poder determinar qué medidas tomar frente a un determinado riesgo ambiental, en tanto que la participación pública es fundamental para garantizar que las medidas adoptadas sean inclusivas, equitativas y tengan en cuenta las necesidades y preocupaciones de los grupos más vulnerables.

Por tanto, en relación con las medidas de mitigación y adaptación climáticas a ser adoptadas para atender la emergencia climática y los impactos de dichas medidas, incluyendo políticas específicas de transición justa para los grupos y personas especialmente vulnerables al calentamiento global, proponemos que esa Corte IDH establezca que:

- A. Las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático deben abordar las disparidades existentes respecto de la protección de derechos humanos de grupos vulnerables, como grupos indígenas, niños, personas con discapacidades, entre otros, considerando, de manera interseccional, las distintas formas de discriminación y desventaja en que se encuentran estos grupos.
- B. Los Estados deben informar adecuadamente e involucrar a las personas y grupos afectados en la toma de decisiones y en la implementación de políticas y programas relacionados con el cambio climático, respetando su cultura, conocimientos y tradiciones.
- C. Se debe poner mayor énfasis en la responsabilidad extraterritorial de los Estados para reducir los gases de efecto invernadero y prevenir los impactos del cambio climático. En ese sentido, y según una evaluación caso a caso, podría ser más efectivo que los Estados actúen de forma conjunta en la implementación de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.

3.3. Respecto del alcance de las obligaciones de acción y producción de información, y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, y del análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones

El apartado B., numeral 1. (iv) de la solicitud de Opinión Consultiva requiere que se aclare el alcance de las obligaciones de los Estados respecto a la producción de información y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, y del análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones u otros.

Al respecto, consideramos relevante reiterar que, en el marco del Acuerdo de Escazú, es esencial que los Estados prioricen la efectividad de todos los derechos procedimentales que conforman el derecho medioambiental, entre ellos, el derecho de acceso a la información, que constituye una garantía básica. En efecto, como ha señalado esa Corte IDH, la actuación de los Estados debe regirse por los principios de transparencia y publicidad, para que las personas bajo su jurisdicción puedan controlar las gestiones estatales, y en ese contexto, “[e]l acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso”²⁹. Así las cosas, llevado al ámbito de la información medioambiental, si esta no es accesible, se debilitan seriamente las garantías de participación ciudadana y la justicia ambiental.

Por lo anterior, consideramos que esa Corte IDH en este punto debe reconocer la evidente asimetría de información entre la ciudadanía y los agentes que potencialmente llevan a cabo actividades perjudiciales para el medio ambiente, que producen los gases invernadero y otros agentes contaminantes. Y, por ello, la labor de los Estados debe estar dirigida a eliminar las brechas de información.

En este punto, es relevante recordar que esa Corte IDH estableció en su OC-23/17 que sobre los Estados recae la referida *obligación de transparencia activa*, que se traduce en “el deber de los Estados de suministrar información que resulte necesaria para que las personas puedan ejercer otros derechos”³⁰, información que debe cumplir ciertas características: debe ser completa, comprensible, actualizada y debe brindarse en un lenguaje accesible³¹.

Así las cosas, se pueden trazar al menos dos rutas para mitigar estas “asimetrías de información” mediante la intervención estatal, como consecuencia de la mencionada “obligación de transparencia activa”.

Un *primer camino*, es que los Estados cumplan con un deber de otorgar acceso a la información medioambiental de la cual dispongan. En este sentido, ha señalado esa Corte IDH que los Estados deben garantizar el acceso a la información de interés público bajo su control, por ser una expresión del derecho de libertad de pensamiento y expresión recogidos en la Convención Americana, cuya aplicación no solo se traduce en la posibilidad de expresar los pensamientos propios, “sino también el derecho y

²⁹ Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86.

³⁰ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 221.

³¹ *Ibidem*, párr. 221.

la libertad de buscar, *recibir* y difundir informaciones e ideas de toda índole”³².

En la misma línea se dirige el Acuerdo de Escazú, al disponer que los Estados deben asegurar el acceso “a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad” (Artículo 5.1., Acuerdo de Escazú), agregando que dicho acceso puede requerirlo cualquier persona sin necesidad de justificar un “interés especial ni justificar las razones por las cuales se solicita” (Artículo 5.2., letra b), Acuerdo de Escazú).

Si bien el acceso de información de dominio público no es una novedad, cuyos alcances y requisitos han sido fijados en otras ocasiones por esa Corte IDH³³, resulta interesante que la normativa en comento amplía los sujetos activos de la garantía en materia medioambiental, al disponer que están legitimados para exigir la información personas sin *interés especial* y sin *justificar las razones*. En la misma línea, anteriormente había sostenido esa Corte IDH que, el control social que se buscaba con la garantía de acceso a la información bajo el control del Estado, importa que no debe “exigirse al requirente que acredite una afectación directa o un *interés específico*”³⁴. ¿Qué significa esto en concreto?

El vocablo que utiliza el Acuerdo de Escazú (sin *interés especial*) y esa Corte IDH (sin *interés específico*) pueden tener varias interpretaciones. En un extremo, puede significar que la información puede solicitarla cualquier persona, que tenga interés en la información relacionada o no con el medioambiente. El interés puede ser de cualquier otra índole, por ejemplo, podría ser un interés comercial, como el que tendría una empresa que se dedica a recopilar y procesar esta información para luego venderla a terceros, o bien el interés que tendría una empresa para obtener datos sobre sus competidores³⁵.

³² Corte IDH., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párr. 108. En el mismo sentido, Corte IDH., *Caso López Álvarez Vs. Honduras*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163.

³³ En el referido Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, la Corte IDH estableció, en primer lugar, que cualquier restricción al acceso a la información debe estar establecida por ley de antemano, esto es, normas de alcance general emitidas por el poder legislativo de acuerdo con el procedimiento constitucional establecido. En segundo lugar, se estableció cualquier restricción debe tener un objetivo que esté permitido por el artículo 13.2 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, artículo permite limitaciones necesarias para garantizar “*el respeto a los derechos o a la reputación de los demás*” y “*la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública*”, así como aquellas restricciones que se derivan razonablemente de estos. Y, en tercer lugar, cualquier restricción debe ser necesaria en una sociedad democrática, lo que depende de si estas están orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Véase: Bressan Bernhardt, Nadia Virginia (2021). “*La inserción del acuerdo de Escazú en el ordenamiento jurídico argentino en materia ambiental. Aportes para pensar una gobernanza urbana participativa*”. En: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FIMA, Justicia Ambiental y Climática N°13, p.101.

³⁴ Corte IDH., *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 157.

³⁵ En este sentido, véase: Libertad y Desarrollo (2022). “*Escazú: Incertidumbre en la interpretación e implementación*”. Temas Públicos, N°1545-2, p.4. Disponible en: [<https://lyd.org/wp-content/uploads/2022/05/TP-1545-ESCAZU-1.pdf>] [Revisión:10-06-2023]

Otra opción, sería entender por *interés especial* o *interés específico*, un interés enmarcado dentro de la protección al medioambiente, pero que no se encuentre destinado “especialmente” o “específicamente” a iniciar un procedimiento judicial, administrativo, o de participación ciudadana. Podría ser, por ejemplo, el interés de supervisión de un ciudadano u ONG relativo al medioambiente y sobre un ámbito productivo determinado.

Dada la ambigüedad del término, creemos que un primer objetivo de la Corte IDH para responder la opinión consultiva de la especie es establecer qué debe entenderse por “interés especial” o “interés específico”, en cuanto a la legitimación para requerir acceso a la información medioambiental. A nuestro parecer, y proponemos a esa Corte IDH que siga este criterio, conforme a los objetivos del Acuerdo de Escazú, evidentemente el interés debe ser en el ámbito medioambiental, lo que no significa que deba estar dirigido “especialmente” al ejercicio de las garantías procedimentales que conforman ese derecho (participación ciudadana, acceso a la justicia medioambiental). De otro modo, de permitirse la solicitud de acceso a información ambiental, sin un “interés” relativo al medioambiente, se desnaturaliza el fin de la regulación, y podría justificar casos de abusos de derechos, que luego no podrán ser sancionados como tal por las legislaciones nacionales, justamente al estar amparados en una interpretación laxa de la falta de “interés especial”, como sustento de la legitimación para acceder a la información.

En este sentido, por ejemplo, el catálogo de excepciones establecido en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, con fecha del 28 de enero de 2003 (“Directiva 2003/4/CE”) restringe el acceso a la información medioambiental cuando esto comprometa la “confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial” (Artículo 4.2., Directiva 2003/4/CE), por no ser información relacionada directamente con la protección del medioambiente.

En la misma línea, en el ámbito europeo se han suscitado debates sobre la amplitud de la obligación de revelar información relacionada con las emisiones. Estos debates se centran particularmente en aquellos casos donde la información no es directamente medioambiental, sino de forma indirecta, por ejemplo, información sobre el precio de transferencia o venta de derechos de emisión, la cual puede ser considerada un *secreto comercial*. Esto ha llevado a la negación del acceso a dicha información medioambiental indirecta por parte de los tribunales europeos competentes, primando la protección de los secretos comerciales de los particulares a los que se refiere la información³⁶.

Independiente de lo anterior, un *segundo camino* que se puede seguir para eliminar la asimetría de

³⁶ Galera Rodrigo, Susana (2019). *Transparencia y buen gobierno en las políticas europeas de clima: la contribución del Convenio de Aarhus*. En: “Libro conmemorativo del XXV aniversario de acceso a la cátedra del Prof. Jaime Rodríguez Arana, I. del Guayo, A. Fernández (coord.)”, INAP, p. 424-427. En el mismo sentido, véase: Peláez Muras, Manuel (2016). *El acceso a la información ambiental en poder de la administración regional. Seis notas prácticas y una dificultad superada en parte*. En: Gabilex, N°8, p. 57.

información es que los Estados tengan no solo el deber, sino también la obligación de producir información medioambiental. Ello también es recogido por el Acuerdo de Escazú al exigir que “las autoridades competentes generen, recopilen, pongan a disposición del público y difundan la información ambiental relevante para sus funciones de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, y que actualicen periódicamente esta información y alienten la desagregación y descentralización de la información ambiental a nivel subnacional y local” (Artículo 5.1. del Acuerdo de Escazú).

Luego, respecto de la información que deben producir los Estados, destacamos que aquellos deben establecer un “registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, y de materiales y residuos bajo su jurisdicción, el cual se establecerá progresivamente y se actualizará periódicamente” (Artículo 5.4, Acuerdo de Escazú). En nuestra opinión, y que proponemos a esa Corte IDH que sea considerada en la materia, dicha obligación supone que los Estados deben tener un rol activo en la producción de información relativa a los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, y de análisis sobre los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones, debiendo por tanto invertir recursos en la investigación y elaboración de informes específicos a dicha materia.

Y, para la elaboración de esta documentación, es deber de los Estados ocupar todas las herramientas que se encuentren a su disposición. Ello implica no solo ocupar sus fuentes de información propia, sino que requerir dicha información a los particulares que participan justamente de los sectores o actividades que contribuyen a las emisiones, en el marco de la fiscalización de dichas industrias. La protección del medio ambiente conlleva que los Estados tienen regulaciones sectoriales en industrias contaminantes, y en ese contexto es que debe requerirse a privados la información que luego deberá ponerse a disposición de la ciudadanía.

Así, en este punto, la producción de información del Estado debe mirarse en sintonía con lo dispuesto en el artículo 6.12 del Acuerdo de Escazú, que exige a los Estados adoptar “medidas necesarias, a través de marcos legales y administrativos, entre otros, para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de entidades privadas, en particular la relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos en la salud humana y el medio ambiente”³⁷.

³⁷ En el mismo sentido puede leerse el artículo 6.9 del Acuerdo de Escazú, en tanto exige a los Estados promover “el acceso a la información ambiental contenida en las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos, de acuerdo con la legislación nacional”. Ello, en el entendido que la ejecución de las concesiones, contratos, convenios o autorizaciones pueden estar a cargo de terceros privados, independientes del Estado, pero que al usar y/o explotar un bien nacional, tiene un acceso privilegiado al mismo y, por tanto, a acceder y/o generar información valiosa en relación con la protección del medio ambiente.

En otras palabras, es indispensable que la producción de información exija a los Estados requerir la misma a los privados involucrados en actividades potencialmente dañinas al medioambiente, ya que estos privados son los que están en mejor posición de obtener esta información. Y, en nuestra opinión, obligarlos a entregar dicha información es una carga pública adecuada, en contraposición a que la actividad potencialmente riesgosa le genera ingresos, debiendo realizar actividades destinadas a disminuir/eliminar dichos riesgos al medio ambiente, siendo la entrega de información una obligación primaria en dicho orden.

El límite acá es que no se exija la información medioambiental indirecta, que pueda afectar *secretos comerciales*, y en caso de proporcionarse aquella, debe quedar excluida de la información medioambiental que se debe entregar a terceros.

Con todo, qué constituye un *secreto comercial* puede ser una fuente de conflicto en la materia, ya que al ser un concepto que no se encuentra definido en el sistema de derechos humanos, y en relación con el acceso a la información medioambiental, una interpretación amplia de dicho concepto puede transformarse en una fuente de limitación del acceso a la información. En relación con esta materia, cabe señalar que esa Corte IDH ha señalado anteriormente que las restricciones al acceso a la información deben “ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho”³⁸ de acceso a la información. Por tanto, sugerimos a esa Corte IDH que aplique este mismo criterio al tratar los *secretos comerciales* en relación con el acceso a la información medioambiental. En particular, que la determinación específica de qué constituye un *secreto comercial* se deje a la discreción de cada Estado, pero que se aplique una prueba de proporcionalidad para equilibrar la protección adecuada del derecho de propiedad, inherente a los *secretos comerciales*, con el acceso necesario a la información medioambiental.

En definitiva, la extensión de esta garantía no debe limitarse a que el Estado produzca información sobre índices de contaminación. Debe extenderse a entregar la mejor información posible, recurriendo a ello tanto a indagaciones propias, como a las que le corresponda exigir a los privados.

Solo mediante esta extensión de la garantía de acceso a la información podrá asegurarse que los ciudadanos puedan gozar de los demás derechos relacionados a la protección del medio ambiente, ya que el acceso a la información es el punto de partida para poder ejercitar los mismos³⁹.

³⁸ Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91.

³⁹ En este sentido, señala Claudio Alhambra Carvajal que “*en la justicia ambiental procedimental, la información es un requisito de tal y la participación ciudadana es un medio para conducirla*”, para reforzar la idea de la íntima conexión que existe entre las garantías que componen la participación y justicia medioambiental. Alhambra

Lo anterior cobra mayor relevancia con los grupos más vulnerables, donde las capacidades de producir información propia son escasas o nulas, debiendo el Estado tener un rol preponderante para facilitarles el acceso a la misma. Por ello, creemos que el Acuerdo de Escazú es un avance importante al establecer que los Estados garantizarán que las “personas o grupos en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos, reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuesta” sobre acceso a información ambiental (artículo 5.4, Acuerdo de Escazú). Opinamos que esta garantía debe interpretarse por esa Corte IDH nuevamente como una “obligación activa” de los Estados, debiendo disponer no solo de normativa en la materia, sino de recursos materiales efectivos, y de fácil utilización, que permita a estos grupos vulnerables poder realizar sus requerimientos de información.

Por tanto, en relación con el alcance de las obligaciones de acción y producción de información, y el acceso a información sobre los niveles de emisión de gases de efecto invernadero, contaminación de aire, deforestación y forzadores climáticos de vida corta, proponemos que esa Corte IDH establezca que:

- A. Existe una asimetría de información entre la ciudadanía y los agentes que potencialmente realizan actividades dañinas para el medio ambiente y, por ende, la labor de los Estados debe centrarse en eliminar dichas brechas de información.
- B. Sin perjuicio de no requerirse un *interés especial* o *interés específico* para solicitar acceso a la información medioambiental, de todos modos, los interesados requieren de un interés en el ámbito medioambiental, a modo de excluir potenciales intereses comerciales detrás de una solicitud de acceso de información.
- C. La obligación de los Estados de producir información medioambiental en materia de contaminantes incluye un deber de requerir información medioambiental a los privados involucrados en actividades potencialmente dañinas para el medioambiente, pues estos privados se encuentran en una posición privilegiada para obtener dicha información.
- D. El acceso de información medioambiental debe tener como límite la información medioambiental indirecta, que pueda afectar *secretos comerciales*, pero debiendo los Estados realizar una interpretación restrictiva de dicho concepto, y conforme a un test de proporcionalidad, para no limitar innecesariamente el acceso a la información medioambiental.

Carvajal, Claudio (2022). “La participación ciudadana ambiental: fundamentos e importancia para la legitimación de decisiones”. En: Revista de Derecho Ambiental de la ONG FMA, Justicia Ambiental N°14, p.80.

- E. Los Estados tienen una obligación activa de facilitar a los grupos más vulnerables el acceso a la información medioambiental, dada su limitada capacidad para producir dicha información por sí mismos.

3.4. Respeto de la determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida

Con respecto al apartado B, numeral 1. (v) de la solicitud de Opinión Consultiva, este requiere que se determinen las implicaciones causadas por el cambio climático, en cuanto a movilidad humana se refiere, y la pluralidad de derechos fundamentales que se ven afectados por la degradación del medio ambiente.

Entendiendo a la movilidad humana como un *fenómeno multicausal*⁴⁰, hoy en día se puede establecer con certeza que las afectaciones medioambientales constituyen una de las causas de incidencia directa en el aumento de movimientos forzosos a nivel global. Estas causales, al no ser excluyentes, pueden llegar a generar situaciones aún más complejas dificultado así la aplicación de medidas preventivas, o en su defecto, de remediación

Los efectos adversos de la emergencia climática constituyen una amenaza real. Con el transcurso del tiempo, el carácter apremiante de esta problemática ha llevado a la comunidad internacional a adoptar una serie de medidas de carácter urgente⁴¹. Sin embargo, al tratarse de movimientos humanos, estos instrumentos poco o nada hablan de la relación sine qua non que existe entre ambos fenómenos.

Al respecto, cierto sector de la comunidad internacional ha tratado de catalogar a estos movimientos intrafronterizos como una respuesta natural del ser humano a fenómenos reiterativos normales. Esta *normalización* de los problemas ambientales es una infravaloración directa a la cuestión de fondo. En este sentido, no es de extrañarse la dificultad que representa poner en sintonía las regulaciones migratorias y las de protección ambiental.

⁴⁰ En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dentro de su informe denominado “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, cataloga a la “movilidad humana como fenómeno multicausal implica que las personas migran por diversas razones, entre las cuales se encuentran razones de índole económica, social, política o ambiental (...)”. Profundizando un poco más, el documento clarifica esta aseveración catalogando expresamente al *impacto del cambio climático* como un catalizador de movimientos humanos. En el mismo sentido, véase los criterios de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, con respecto a *medio ambiente, desastres y cambio climático*.

⁴¹ En este sentido, véase: Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (1972), Protocolo de Montreal (1987), Protocolo de Kioto (2005), Acuerdo de París (2016).

Esta dicotomía de criterios ha impedido que la problemática medioambiental y la problemática migratoria se aborden de manera conjunta, generando así un retraso considerable en la aplicación de políticas de mitigación efectivas. Para abordar este problema, se debe tener en consideración que el desarrollo de medidas de adaptación y mitigación debe ser realizado teniendo en cuenta de forma activa a las personas y sociedad identificadas en sus múltiples factores de vulnerabilidad, con el fin de construir soluciones ajustadas a las situaciones y necesidades reales que enfrentan⁴².

En este sentido, habiéndose establecido una relación entre el cambio climático y la migración humana, desde hace varios años la comunidad internacional analiza, teoriza y discute la figura de *refugiado climático* o *refugiado ambiental*⁴³. Ante la existencia irrefutable de un deterioro ambiental, y su influencia en la manifestación de fenómenos meteorológicos extremos, resulta alarmante que hasta el momento se haya logrado establecer medidas concretas que permitan reconocer esta figura jurídica, como un mecanismo de socorro para los afluentes humanos forzosos.

Más allá de ser una concepción que no termina de establecerse como una figura jurídica propiamente dicha, existen vagos intentos endebles que pretendieron establecer políticas de coordinación para el traslado humano como consecuencia del cambio climático⁴⁴. Sin embargo, más allá de pretender coordinar de una mejor manera estos afluentes humanos, en ningún momento se estipulan los lineamientos necesarios que permitan la viabilidad de aplicación de normativas afines, mucho menos disposiciones legales que viabilicen la ampliación de la figura de *refugio* en cuestiones medio ambientales.

Así las cosas, encontramos un claro vacío normativo en lo referente a movilizaciones humanas impulsadas por afectaciones climáticas. Al tratarse de un asunto meramente humanitario, una de las principales interrogantes radica en la forma en la cual se debe catalogar a las personas que se ven en la necesidad imperante de abandonar sus hogares forma forzosa, debido a una situación climática incontrolable⁴⁵.

⁴² Castilla Juárez, Karlos (2022). “Cambios Climáticos e Interseccionalidad”. Red Huriage-Tiempo de los Derechos, p. 9.

⁴³ Castilla Juárez, Karlos (2022) “Cambio climático y movilidad humana: Del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios”. En *El sistema de asilo y su regulación multinivel*, Editorial Comares. p.294.

⁴⁴ En este sentido, véase: Acuerdo de Cancún (2010) en su considerando f), establece que *la adopción de medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional*; En el mismo sentido, véase: Organización Internacional para las Migraciones (2022) *COP27: Abordando la Movilidad Humana Provocada por el Cambio Climático*

⁴⁵ En este sentido, véase las definiciones de *refugiado* establecidas por Estatuto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951).

Si bien es la figura del refugio es un tema complejo, principalmente por el hecho de que este término fue diseñado para atender situaciones meramente políticas. La unificación de criterios legales entre países fue posible luego de muchos años estableciendo los fines y alcances de esta figura, motivo por el cual, ampliar aún más sus alcances representa un riesgo para los distintos ordenamientos jurídicos. Esto, sumado al hecho de que no existe una voluntad manifiesta por parte del sector político internacional, de momento vuelve utópico poder establecer una norma vinculante internacional para las situaciones derivadas de fenómenos meteorológicos extremos que tengan incidencia en las movilizaciones forzosas⁴⁶.

Así, si bien los Estados no están dispuestos a entrar en debates respecto a si se reconoce o no la figura del “refugio climático”, ni respecto a las vías y formas en las que éste puede aplicarse en el ámbito nacional e internacional, todo parece indicar que sí están dispuestos a avanzar en el desarrollo de acciones que atiendan el binomio *migración – cambio climático*, tal y como se muestra con lo antes señalado, así como con el contenido del párrafo 14 (f) del Marco de Adaptación Cancún, aprobado en 2010 en la decimosexta Conferencia de Estados Parte (COP) de la CMNUCC. En este, expresamente se establecieron como acciones de adaptación al cambio climático las medidas que tomen en cuenta el desplazamiento, la migración y la reubicación planeada⁴⁷.

Ante ese panorama, parece que si queremos atender de manera efectiva la movilidad humana motivada por los fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático, la vía que se debe seguir es la del régimen internacional del cambio climático complementada por las normas que en materia de migración reconocen al cambio climático como una causa de movilidad humana actual. Por lo que resulta imprescindible establecer las formas en las que un sistema vinculante como el derivado de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMCUCC) se puede ver complementado y reforzado con el contenido del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular (PMMSOR) como norma que busca que todo proceso de gestión migratoria respete los derechos humanos. Esa parece ser la vía por lo que se puede alcanzar el fin de atender la situación que están enfrentando y enfrentarán millones de personas en el mundo. Es decir, en cómo se puede establecer de manera clara y sólida un sistema que se ocupe de manera efectiva de la movilidad humana consecuencia del cambio climático.

Así las cosas, parece claro que el presente y futuro de la gestión de los movimientos humanos derivados de los efectos del cambio climático encuentra su principal fundamento y vinculación jurídica para los Estados en el marco de la CMNUCC, interpretada a la luz de su propio objeto y fin, así como teniendo

⁴⁶ Castilla Juárez, Karlos (2022). “Cambios Climáticos e Interseccionalidad”. Red Huriage-Tiempo de los Derechos, p. 10.

⁴⁷ Castilla Juárez, Karlos (2022) “Cambio climático y movilidad humana: Del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios”, *op. cit.*, p. 297.

en consideración los compromisos políticos adquiridos por los Estados con el contenido del PMMSOR. Esto es así, porque⁴⁸:

- a) El artículo 4.1 e) de la CMNUCC establece el compromiso para los Estados de cooperar en los preparativos para la adaptación a los impactos del cambio climático; así como de desarrollar y elaborar planes apropiados e integrados.
- b) En la COP16 (2010) se estableció bajo el Marco de Adaptación de Cancún el proceso del plan nacional de adaptación (PNA) como un medio para identificar las necesidades de adaptación a mediano y largo plazo y desarrollar e implementar estrategias y programas para abordar esas necesidades.
- c) El Marco de Adaptación de Cancún invita a que se adopten medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en:
 - i. Desplazamiento como consecuencia del cambio climático
 - ii. Migración como consecuencia del cambio climático, y
 - iii. Traslado planificado como consecuencia del cambio climático.
- d) La COP17 (2011) estableció el proceso del PNA como medio para facilitar una planificación de la adaptación eficaz.
- e) En la COP21 (2015) se creó el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos⁴⁹, que ha recomendado que se integren los retos y las oportunidades que conlleva la movilidad humana relacionada con el cambio climático en los procesos de planificación nacionales, además de que faciliten la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, según proceda y de conformidad con las políticas y leyes nacionales, en el contexto del cambio climático.
- f) El PMMSOR establece en su objetivo 2, párrafo 18, inciso b) el compromiso de los Estados de evitar la desesperación y el deterioro del entorno de las personas para que no estén obligadas a recurrir a la migración irregular para buscar medios de subsistencia en otro lugar, recurriendo, entre otras cosas, a la mitigación y adaptación frente al cambio climático.

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 302-303.

⁴⁹ Sin olvidar que en la COP21 es donde se aprobó el Acuerdo de París que se basa en la CMNUCC y hace que todos los países tengan una causa común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con un mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo a hacerlo. Es decir, que en este Acuerdo se refuerza todo lo relativo a la adaptación.

- g) El mismo PMMSOR compromete a los Estados a formular estrategias de adaptación y resiliencia a los desastres naturales repentinos y de evolución lenta, los efectos adversos del cambio climático, teniendo en cuenta las posibles consecuencias para la migración, pero reconociendo que es prioritaria la adaptación en el país de origen.

De esta forma, los PNA parecen ser la vía en la que se debe trabajar y poner más atención si se quiere tener resultados respecto al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático. Esto es, que es esta la vía para atender ahora y en el futuro a quienes coloquialmente desde muchos ámbitos hoy se les denomina como *refugiadas climáticas*.

Como se ha establecido antes, los PNA se han creado y establecido en el marco de la CMNUCC como el medio para identificar las necesidades de adaptación al cambio climático a medio y largo plazo, así como para desarrollar y aplicar estrategias y programas para abordar esas necesidades. Se trata de un proceso continuo, progresivo e iterativo que sigue un enfoque impulsado por los países, pretendiendo ser sensible a las cuestiones de igualdad, participativo y totalmente transparente.

Bajo este panorama, consideramos que para que los PNA sean la mejor, o al menos la vía menos mala para atender el desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, deben tener presente, al menos, los siguientes aspectos:

- Observar los contenidos mínimos contenidos en las Directrices iniciales para la formulación de planes nacionales de adaptación⁵⁰ y las Directrices técnicas para el proceso del plan nacional de adaptación⁵¹.
- Identificar y reconocer los desplazamientos, la migración y la reubicación de personas en su territorio, o fuera de él, dentro de las vulnerabilidades a las que se puede enfrentar el país con respecto al cambio climático.
- Fomentar la investigación, recopilación de datos, análisis de riesgos y difusión de información, con el fin de cartografiar, comprender y gestionar mejor la movilidad humana relacionada con los efectos adversos del cambio climático.

⁵⁰ La UNFCCC ha publicado unas “Directrices iniciales para la formulación de planes nacionales de adaptación por las Partes que son países menos adelantados”. Disponibles para consulta en: https://unfccc.int/files/adaptation/cancun_adaptation_framework/national_adaptation_plans/application/pdf/nap_initial_guidelines_annex_to_decision_5COP17_sp.pdf

⁵¹ UNFCCC, Grupo de Expertos de los PMA, *Planes Nacionales de Adaptación. Directrices técnicas para el proceso del plan nacional de adaptación*, 2012. Disponible en: https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/21209_unfccc_nap_es_lr_v1.pdf

- Adoptar medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático a nivel nacional, subregional y regional, al menos.
- Incluir la posibilidad y formas de cooperación que requieren a fin de contar con personas expertas y profesionales en materia de movilidad humana y cambio climático, así como para el desarrollo e implementación de todas las acciones que se pretendan desarrollar.
- Prever la elaboración de leyes, políticas y estrategias, según proceda, que reflejen la importancia de contar con enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático y en el contexto más amplio de la movilidad humana, teniendo en cuenta sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos.
- Prever la elaboración de leyes, políticas y estrategias, según proceda, que faciliten la migración, la reubicación y la movilidad ordenadas, seguras y regulares en el contexto del cambio climático observando sus obligaciones en materia de derechos humanos y los compromisos asumidos en el PMMSOR.
- Establecer mecanismos de comunicación y participación efectiva para que toda la sociedad del país, especialmente las personas que directamente se pueden ver afectadas por los efectos del cambio climático, conozcan y se sientan parte del proceso desde su elaboración, pasando por su desarrollo y hasta su ejecución⁵².

Anticiparse y responder a los efectos que está generando y generará el cambio climático implica también prepararse para la migración y los desplazamientos forzados que se pueden presentar, así como atender los que ya están ocurriendo. En ese sentido, la adaptación que prevén las normas climáticas internacionales es una oportunidad y vía que se tiene para que se pase de los debates y construcciones teóricas en torno al refugio, a la concreción, desarrollo e implementación de leyes, políticas y planes de adaptación que permitan atender de manera efectiva los desplazamientos, la migración y las reubicaciones motivadas por el cambio climático.

Las medidas de adaptación pueden ayudar a las personas a desplazarse de manera voluntaria y con dignidad antes de que las situaciones de crisis ocurran. Pero incluso, esas medidas deberían servir para reducir o evitar que ocurran los movimientos migratorios al revertirse los peligros que amenazaban a

⁵² Castilla Juárez, Karlos (2022) “Cambio climático y movilidad humana: Del imposible refugio a la humanitaria planeación de los movimientos migratorios”, *op. cit.*, pp. 309-310.

las personas. En ese ámbito, los PNA pueden jugar un importante rol en ese sentido, mostrándose en la práctica como una opción viable y aceptada por los Estados al recogerse los temas migratorios en más del 50% de los PNA existentes para el año 2022, así como en diversas leyes contra el cambio climático vigentes en el mundo.

Entendemos que el cambio climático constituye una problemática que se trata de manera recurrente en los organismos internacionales. Sin embargo, poco o nada han avanzado en cuanto a movilidad humana se refiere. Si bien existen ciertos países que han mostrado cierta iniciativa para tratar de regular esta situación, no es menos cierto que por lo general estas propuestas provienen de los países que sufren las afectaciones⁵³ y no de los países que lo causan. El espectro de afectación del cambio climático es amplio, en cuanto a derechos humanos se refiere, y, por tanto, debería ser abordado con la importancia que merece.

Por tanto, en relación con determinación de impactos sobre las personas, tales como, la movilidad humana -migración y desplazamiento forzado-, afectaciones a la salud y la vida, proponemos que esa Corte IDH establezca que:

- A. Existe una necesidad imperante de elaborar una figura jurídica que permita amparar a los afluentes humanos forzosos, que se han visto desplazados de sus hogares por las afectaciones generadas el cambio climático.
- B. Jurídicamente hablando, resultaría irresponsable por parte de los organismos internacionales la aplicación del término *refugiado ambiental*, sin que se realice un análisis pormenorizado de los alcances e implicaciones de ampliar el ámbito de aplicación de una figura que fue creada para abordar actos humanos de naturaleza meramente política.
- C. La comunidad internacional debe poner de lado sus intereses personales para poder llegar un consenso racional que permita establecer políticas con fuerza vinculante, en materia de migración ambiental. Los fenómenos naturales extremos, que provocan la movilización forzada de afluentes humanos, en gran medida son provocados por el desgaste ambiental producido principalmente por los países desarrollados. Estos países a su vez son quienes poseen la mayor injerencia en la toma de decisiones a nivel internacional.
- D. Los Planes Nacionales de Adaptación cuentan con una base jurídica sólida y su desarrollo se puede complementar con todo un conjunto de instituciones, normas y documentos que a su

⁵³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Movilidad Humana: Estándares Interamericanos (cit.), párr. 235.

alrededor se han venido aprobando. Por tanto, son una opción real para atender de manera efectiva los desplazamientos, la migración y las reubicaciones motivadas por el cambio climático. No obstante eso, para ser útiles y efectivos deben cumplir con unos mínimos de contenidos desde el diagnóstico de la situación hasta el desarrollo de medidas eficaces, las que en todo caso deben ser siempre acompañadas por las normas de derechos humanos y otros compromisos adquiridos por los Estados en materia migratoria como puede ser el PMMSOR.

3.5. Respeto de la protección del derecho de acceso a la información ambiental como cuestión necesaria para garantizar los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático

La solicitud de Opinión Consultiva, en el apartado B, numeral 2, solicita que se explique en qué medida el acceso a la información ambiental constituye un derecho cuya protección es necesaria para garantizar los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático, en conformidad con las obligaciones estatales tuteladas bajo la Convención Americana.

Al respecto, cabe destacar, en *primer lugar*, que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho fundamental que permite a las personas a acceder, conocer y participar en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales que pueden afectar sus vidas. Como explicaremos, este derecho es esencial para garantizar otros derechos humanos como el derecho a la vida, la propiedad, la salud y la participación y acceso a la justicia, pues todos éstos, aunque en distintas magnitudes, se han visto afectados por el cambio climático que nos aqueja hoy en día.⁵⁴

Como hemos mencionado anteriormente, el Acuerdo de Escazú reconoce el derecho de acceso a la información ambiental como un derecho humano fundamental, estableciendo, además, obligaciones para los Estados de garantizar este derecho y mecanismos para llevarlo a efecto.

Por otro lado, aunque la Convención Americana no se refiere específicamente al medio ambiente, los derechos reconocidos en ella tienen una aplicación directa en el contexto ambiental. En efecto, podemos decir que el acceso a la información ambiental se basa, entre otras cosas, en las obligaciones estatales

⁵⁴ A mayor abundamiento, la Corte IDH reconoce que estos derechos son “*particularmente vulnerables a afectaciones ambientales*”. Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 66.

establecidas en la Convención, que garantizan derechos fundamentales como el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, que comprende la “libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole”⁵⁵, o el derecho a la protección judicial, que faculta a interponer recursos contra actos que violen los “derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención”⁵⁶.

En segundo lugar, la Corte IDH ha reconocido que existe una importante interrelación entre los derechos humanos y el medio ambiente, “en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos”⁵⁷. Esto es evidente, pues el ejercicio de derechos fundamentales requiere de ciertas condiciones necesarias mínimas para su ejercicio, y la calidad medioambiental es una de ellas.

Esto conlleva una serie de obligaciones para los Estados, a fin de poder dar cumplimiento a los derechos ambientales y demás derechos fundamentales de sus nacionales. Al respecto, la misma Corte IDH ha establecido que el derecho a un medio ambiente sano, aunque no está expresamente regulado en la Convención, sí debe entenderse incluido dentro de los derechos económicos, sociales y culturales protegidos en el artículo 26 de la misma, a la luz de lo dispuesto en su artículo 29 sobre normas de interpretación⁵⁸. La Corte IDH también ha reconocido que los “Estados tienen la obligación de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente, consagrado en el artículo 13 de la Convención Americana”⁵⁹.

Por consiguiente, la protección del derecho de acceso a la información ambiental cobra relevancia no sólo como una cuestión fundamental en sí misma, sino también por su importancia para resguardar el correcto ejercicio y desarrollo de otros derechos humanos. En efecto, el acceso a la información ambiental permite a las personas tomar decisiones informadas sobre su bienestar, conocer los riesgos ambientales a los que están expuestas, ejercer su derecho a participar en la formulación de políticas y proyectos ambientales y exigir responsabilidades a las autoridades. En ese mismo sentido, el acceso a la información ambiental y la participación contribuyen también a prevenir daños ambientales que puedan afectar otros derechos, como el derecho a la vida, la propiedad y la salud.

⁵⁵ Artículo 13, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁶ Artículo 25, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-23/17, de 15 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Colombia, Medio Ambiente y Derechos Humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y 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), párr. 47.

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 57.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 242.

En este sentido, se ha señalado que “si la población conoce y ha participado de los procesos de autorización de construcción de inmuebles en el borde costero, donde se sabe que hay peligro de tsunamis, no solo podrá formular las observaciones pertinentes en los procesos de autorización respectivos, sino también podrá decidir si accede a la vivienda en dicha zona o busca alternativas que sean más protectoras de sus derechos”⁶⁰. En este caso podemos ver la relevancia del derecho de acceso a la información ambiental en relación con la protección del derecho a la propiedad. Pero esto se extiende a toda clase de derechos fundamentales, ya que tener más y mejor información sobre asuntos ambientales permite a las personas tomar mejores decisiones sobre asuntos que pueden afectar sus vidas y su bienestar.

Así, por ejemplo, si una comunidad está expuesta a altos niveles de contaminación del aire debido al funcionamiento de una planta industrial ubicada en las cercanías, el acceso a la información sobre los contaminantes presentes, sus efectos en la salud y las medidas de mitigación que se pueden implementar al respecto, permitiría a dicha comunidad tomar mejores decisiones para proteger su salud. Lo mismo, si es que existieran vertederos cercanos, o si es que se descubriera que el agua potable al que accede la comunidad está contaminada con sustancias nocivas. En ese contexto, tener más y mejor información también permitiría a dicha comunidad llevar a los responsables de aquello ante la justicia.

Finalmente, cabe destacar que, para que el derecho de acceso a la información ambiental se pueda materializar, es necesario contar con información transparente, clara, objetiva y que sea accesible para toda la sociedad. Por tanto, el ejercicio adecuado de este derecho fundamental comprenderá necesariamente la entrega por parte de las autoridades competentes, a través de canales de difusión adecuados, de información ambiental relevante que permita la participación de todos los interesados a nivel nacional.⁶¹ Sólo de esta forma será posible, por un lado, cumplir con las obligaciones estatales consagradas en la Convención Americana; y, por otro, proteger y garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información ambiental y, consecuentemente, los demás derechos fundamentales.

Por tanto, en relación con la protección del derecho de acceso a la información ambiental como cuestión necesaria para garantizar los derechos a la vida, la propiedad, la salud, la participación y el acceso a la justicia, entre otros derechos afectados negativamente por el cambio climático, proponemos que esa Corte IDH establezca que:

⁶⁰ Aguilar Cavallo, Gonzalo (2020). “El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental”. En Revista Ius et Praxis, Año 26, N°2, p. 95.

⁶¹ Así lo dispone el Acuerdo de Escazú en su artículo 5.1: “Cada Parte deberá garantizar el derecho del público de acceder a la información ambiental que está en su poder, bajo su control o custodia, de acuerdo con el principio de máxima publicidad”.

- A. El acceso a la información es una herramienta fundamental para la toma de decisiones informadas y la participación efectiva de las personas en la adopción de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático.
- B. La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de asuntos ambientales es esencial para establecer un marco normativo claro y efectivo que garantice el derecho de acceso a la información ambiental. En ese sentido, es deber de los Estados, al adoptar leyes y políticas específicas que garanticen este derecho, velar por que éstas sean transparentes y contemplen mecanismos de rendición de cuentas.
- C. Los Estados pueden fortalecer el acceso de su ciudadanía a instituciones ambientales por la vía de capacitaciones y promoción de programas de acceso a la información ambiental en formatos adecuados y comprensibles para todos los grupos de la sociedad, incluidos aquellos en situación de vulnerabilidad.

4. CONCLUSIONES

A lo largo de este escrito de *amicus curiae* hemos visto cómo el fenómeno del cambio climático afecta directa e indirectamente diversos derechos humanos, incluyendo, entre otros, el derecho a la vida, a la propiedad, a la salud, y el derecho de acceso a la justicia medioambiental.

El cambio climático tiene consecuencias significativas y potencialmente devastadoras para la humanidad. Como se ha establecido a lo largo de este trabajo, la degradación del medio ambiente y los efectos adversos del cambio climático, tales como la movilidad humana forzada, afectan gravemente el goce efectivo de los derechos humanos. La situación de las personas que se ven obligadas a abandonar sus hogares debido a fenómenos climáticos extremos es especialmente preocupante. Hemos señalado la necesidad de una mayor protección y reconocimiento legal para estos “refugiados climáticos”, con el fin de evitar situaciones de vulnerabilidad y precariedad extrema. En ese sentido, a pesar de que los PNA son desde hace varios años ya una opción disponible, es evidente que aún falta mucho más análisis y debate sobre estos, pues en muchos sectores de la sociedad son prácticamente desconocidos, manteniéndose la tendencia de pensar solo en medidas reactivas (refugio/asilo) y no en preventivas de gestión de la movilidad humana.

A su vez, hemos puesto de relieve la importancia del derecho de acceso a la información ambiental. Este derecho es esencial para garantizar otros derechos humanos y permite a las personas participar activamente en la toma de decisiones sobre asuntos ambientales que pueden afectar sus vidas y su bienestar.

En este contexto, hemos destacado la relevancia del Acuerdo de Escazú, el cual representa un paso fundamental en la protección del medio ambiente y de los derechos humanos en la región. Este acuerdo reconoce el derecho de acceso a la información ambiental y establece obligaciones para los Estados para garantizar su ejercicio efectivo, lo cual es de suma relevancia en cuanto es un primer paso para el ejercicio efectivo del derecho a participar de la protección medioambiental.

Estas obligaciones derivan, entre otras fuentes, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A pesar de que este tratado no menciona explícitamente el derecho a un medio ambiente sano, hemos explicado cómo se puede interpretar que este derecho sí está implícito en los derechos económicos, sociales y culturales protegidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. Además, hemos mencionado las obligaciones que los Estados tienen en términos de garantizar el derecho al acceso a la información relacionada con posibles afectaciones al medio ambiente.

Es imprescindible recordar que la lucha contra el cambio climático requiere de un esfuerzo colectivo. La solución a esta problemática no puede depender exclusivamente de las acciones de los Estados. También es necesaria la participación de la sociedad civil, la cooperación internacional y la implicación del sector privado. Cada actor tiene un papel que desempeñar en esta lucha y todos somos responsables de hacer todo lo posible para mitigar los efectos del cambio climático.

Asimismo, es indispensable que continuemos avanzando hacia la protección y garantía de los derechos humanos en el contexto del cambio climático. Necesitamos políticas más efectivas y coordinadas, un mayor reconocimiento legal de los derechos ambientales, y más y mejor acceso a la información ambiental. Este último punto es clave, ya que sólo a través de la información se puede generar conciencia y promover un cambio de comportamiento en la sociedad.

Finalmente, debemos entender el cambio climático no sólo como una crisis ambiental, sino también como una crisis de derechos humanos. Este reconocimiento debería llevar a los Estados a actuar con la urgencia que la situación requiere, y con el compromiso de proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, especialmente de las más vulnerables. La lucha contra el cambio climático es, en última instancia, una lucha por la justicia, la dignidad y la igualdad. Por eso, esperamos que nuestras apreciaciones sobre el alcance de la garantía de la información ambiental sean bien acogidas por la Corte IDH.

Desde la Clínica Jurídica de la Universitat Pompeu Fabra quedamos a disposición de esa Corte para cualquier aclaración con relación a este escrito de *amicus curiae*.



CAMILA CORDEIRO NOGUEIRA



STEFANIE HOPFNER ASMUSSEN



EDUARDO ACHU MOSCOSO



VÍCTOR LONDOÑO VARELA



VALENTINA MORLA SARRIÁ