

LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Promoviendo los objetivos del desarrollo a través del uso de los datos y acceso a la información.

*Al igual que muchas revoluciones tecnológicas de amplio alcance, como el motor de vapor y la electricidad, el impacto de la **revolución de los datos** incidirá en todos los aspectos de las sociedades y las economías.*

I. **Introducción**

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018 y negociado por los Estados con la participación significativa de la sociedad civil y del público en general, confirma el valor de la dimensión regional del multilateralismo para el desarrollo sostenible.

Este Acuerdo Regional, originado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) y fundamentado en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, es el fruto de una fase preparatoria de dos años y de nueve intensas reuniones de su Comité de Negociación. América Latina y el Caribe adoptaron el Acuerdo, en Escazú (Costa Rica), lo que compromete a los Estados a **garantizar el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.**

Este Acuerdo Regional es un **instrumento jurídico** pionero en materia de protección ambiental, pero también es un tratado de derechos humanos. Sus principales beneficiarios son la población de la región, en particular los grupos y comunidades más vulnerables. Su objetivo es **garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados.**

II. **La vinculación de los datos con el desarrollo.**

Reafirmando el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que establece lo siguiente: *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales **es con la participación de todos los ciudadanos interesados.** Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”.*

Las personas, miembros de la sociedad civil y círculos académicos, los Gobiernos y las empresas, son actores centrales que protagonizan la transformación de los datos en información válida que pueda generar ideas útiles y trascendentales.

Los datos son insumos importantes para el logro de los objetivos de desarrollo. La vinculación de los datos con el desarrollo que se presentan a lo largo de las tres vías:

La *primera vía* corresponde a los Gobiernos y las organizaciones internacionales, que utilizan – o deberían utilizar- los datos para **apoyar la formulación de políticas públicas** respaldadas por evidencias concretas.

En la *segunda vía*, la sociedad civil y los ciudadanos particulares se valen de los datos e información para **monitorear los resultados de las políticas públicas y acceder a los servicios públicos**.

La *tercera vía* representa el uso de los datos por parte de las empresas privadas como **base de sus modelos de negocio**, lo que favorece su propio crecimiento, así como el avance de toda la economía.

Debido a que el potencial de utilización productiva de los datos y de la información es básicamente ilimitado, permitir su reutilización y adaptación a nuevos usos es clave para lograr que estos recursos coadyuven en los esfuerzos de alcanzar el desarrollo.

En la práctica, quienes poseen los datos pueden no querer compartirlos. Esto podría darse debido a inquietudes sobre la protección y la seguridad de los datos compartidos o a la necesidad de obtener un rendimiento económico por el esfuerzo aplicado en la tarea de recolección. Otro posible motivo es la búsqueda de ventajas económicas o políticas a través de la acumulación de datos, ya que permitirían alcanzar cierta escala de mercado o ejercer una determinada influencia social.

Con los avances de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) así como de la informática, los datos están creciendo a un ritmo sin precedentes y se vuelven parte de la vida cotidiana en casi todo el mundo. Pero ¿qué importancia tienen para los 700 millones de personas o más que viven en la pobreza extrema? ¿Esta “explosión” de nuevos tipos y usos de datos está mejorando sus vidas? ¿O es que las personas y los países pobres quedarán rezagados, y se ampliará la diferencia entre los que cosechan los beneficios de este nuevo mundo impulsado por los datos y los que no lo hacen?

Los datos y la información por sí solos no mejorarán el bienestar de las personas. Su potencial para generar beneficios sociales y económicos solo se puede hacer realidad si se **utilizan sistemáticamente hacia objetivos definidos**.

A pesar de la escasez de datos —especialmente en países pobres—, el solo hecho de reunir una mayor cantidad de datos no es suficiente para contar con información que coadyuve a la acción orientada al desarrollo, es decir a un uso más eficaz de los datos.

Los datos con fines públicos pueden mejorar la prestación de servicios, la determinación de los destinatarios, la rendición de cuentas y el empoderamiento. Los datos con fines públicos presentan gran potencial para contribuir al diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas públicos. Debido a que estos datos constituyen un requisito para muchas funciones del Gobierno, se generan principalmente a través de censos, recolección de datos administrativos y otros instrumentos que están a cargo de organismos públicos.

Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, las instituciones académicas y las organizaciones internacionales contribuyen de manera clave a la producción de datos con fines públicos mediante el uso de encuestas, plataformas de trabajo colaborativo y otros medios. Estos tipos de datos pueden mejorar la vida de diversas maneras:

- (i) mejoran la formulación de políticas y la prestación de servicios

- (ii) permiten priorizar los recursos escasos y orientarlos para llegar a las poblaciones y zonas marginadas.

- (iii) fomentan la **rendición de cuentas** por parte del Gobierno y **empoderan a las personas** para que tomen mejores decisiones al contar con más información.

Mientras mayor sea la calidad de los datos (frecuencia, precisión y resolución), mayor será su potencial para generar valor en términos de desarrollo. No obstante, una serie de factores impide que los países —en particular, los de ingreso bajo— puedan obtener un mayor valor de los datos para el bien público. Estos impedimentos están relacionados con la falta de recursos, incapacidad técnica, deficiente gestión de datos y **ausencia de demanda para la toma de decisiones fundamentada en datos**.

Para alcanzar el potencial de los datos con fines públicos, se necesita asignarles una prioridad especial en el proceso de formulación de políticas. En particular, los Gobiernos deberían priorizar la producción de datos de alta calidad, así como su uso abierto y transparente para la toma de decisiones. La transparencia y la precisión de las estadísticas oficiales pueden ayudar a generar confianza en las medidas de los Gobiernos.

Para poder materializar el potencial de los datos, se necesita un financiamiento estable y a largo plazo, inversiones en capacidad estadística y técnica, y leyes que conduzcan a una producción y reutilización segura de los datos.

Otras esferas que deben abordarse son los bajos niveles de conocimientos sobre los datos (factor que incide en la demanda), la falta de incentivos e interés de los encargados de la formulación de políticas para utilizarlos, la escasa confianza en la calidad de los datos y la ausencia de infraestructura para acceder a este tipo de recursos y aprovecharlos. Cada uno de estos elementos depende de los otros, de manera tal que, si se falla en uno, se pone en peligro todo el valor que los datos pueden aportar al desarrollo. El uso eficaz de los datos puede generar cada vez más demanda, lo que justificaría las inversiones para producir datos en mayor cantidad y de mejor calidad.

Los datos con fines privados pueden impulsar el crecimiento y promover el desarrollo. Los datos recopilados y organizados por el sector privado para fines comerciales también presentan un gran potencial para contribuir al desarrollo (capítulo 3). Las innovaciones en el uso y la aplicación de los datos por parte de las empresas están creando un enorme valor económico, ya que mejoran la toma de decisiones basada en datos y reducen los costos de operación, costos ambientales y sociales.

III. **Mejorar la infraestructura de datos ayuda a garantizar un acceso equitativo para las personas y los países pobres.**

Cualquier diseño de políticas basado en una sola fuente de datos resultará incompleto e incluso, a veces, desacertado. La combinación de distintos tipos de datos puede contribuir a llenar las lagunas existentes y ofrecer nuevas perspectivas sobre los problemas de desarrollo. Es una necesidad combinar datos para asignarles nuevos objetivos y profundizar el impacto en el desarrollo.

El carácter digital de los datos precisa de infraestructura, como requisito previo para recopilar, intercambiar, almacenar, procesar y distribuir datos. Sin embargo, la disponibilidad de esa infraestructura está marcada por la inequidad tanto entre países ricos y pobres como entre personas ricas y pobres dentro de cada país.

El valor social y económico de la infraestructura de datos aumenta considerablemente a medida que se incluye a más ciudadanos en la conectividad. En reconocimiento de las oportunidades transformadoras que la conectividad de banda ancha presenta tanto para individuos como para naciones, la Comisión sobre la Banda Ancha de las Naciones Unidas ha comprometido a la comunidad internacional a lograr una penetración del servicio de internet de banda ancha del 75 % para 2025.

En virtud de la continua innovación en la tecnología móvil, la cobertura de los servicios es un objetivo en movimiento. Mientras que, en 2018, el 92 % de la población mundial se encontraba dentro del alcance de una red 3G (que ofrece velocidades de 40 megabytes [MB] por segundo), esa proporción de la población descendía al 80 % en el caso de la tecnología 4G (que proporciona velocidades de más de 400 MB por segundo, necesarias para aplicaciones de teléfonos inteligentes más sofisticadas que pueden promover el desarrollo). El reciente lanzamiento comercial de la tecnología 5G (que alcanza velocidades de 1000 MB por segundo) en algunos mercados de vanguardia amenaza con dejar aún más rezagados a los países de ingreso bajo.

Las políticas públicas pueden servir para acelerar las mejoras tecnológicas, creando un entorno propicio para la inversión del sector privado en las redes de fibra óptica de base y mejorando la gestión del espectro electromagnético, que es un elemento crítico para la modernización del servicio.

El segundo desafío es que la gran mayoría del 40 % de la población mundial, que no utiliza servicios de datos, vive al alcance de una señal de banda ancha. En una encuesta realizada a personas de países de ingreso bajo y mediano que no tienen acceso a internet, más de dos tercios afirmaron que no saben qué es internet ni cómo se usa, lo que indica que la alfabetización digital es un problema importante.

La plena participación en la economía de los datos implica no solo conectar a los ciudadanos a nivel individual, sino también **desarrollar una infraestructura de datos adecuada a nivel nacional**. En su mayoría, los países de ingreso bajo y mediano carecen de instalaciones que les permitan intercambiar (a través de puntos de intercambio de internet [IXP]), almacenar (en centros de datos de colocación) y procesar (en plataformas ubicadas en la nube) sus propios datos generados localmente.

IV. Contar con instituciones sólidas y una gestión de gobierno adecuada mejora el impacto de los datos en términos de desarrollo.

Si las instituciones no funcionan bien, es poco probable que las políticas y las leyes y regulaciones tampoco lo hagan. Desde 1990, el comercio mundial de servicios basados en datos ha crecido excepcionalmente y hoy constituye la mitad del comercio de servicios mundiales de datos digitales. Para ser eficaz, un marco institucional destinado a la gestión de datos debe cumplir varias funciones esenciales, entre ellas, establecer objetivos políticos, elaborar normas y reglamentos, exigir el cumplimiento de dichas regulaciones, y mejorar constantemente la gestión mediante el aprendizaje y la evaluación. Por ejemplo, en Uruguay, la creación de un organismo coordinador cercano a la Presidencia y con una amplia visión del Gobierno ha sido fundamental para impulsar las exitosas reformas del gobierno electrónico que el país lleva adelante desde 2007.

En todos los países, los principales actores institucionales suelen ser entidades de gestión de datos, autoridades de protección de datos y organismos de ciberseguridad. Además, están surgiendo nuevos tipos de instituciones, como los fideicomisos de datos, es decir, intermediarios que administran, en virtud de una delegación de derechos legales, los datos personales de los ciudadanos, sujetos a la obligación de rendir cuentas y de cumplir obligaciones fiduciarias explícitas.

V. Avanzar hacia un sistema nacional integrado de datos

Un marco de gestión de datos eficiente garantiza que la infraestructura, las leyes, las políticas económicas y las instituciones interactúen para lograr que los datos se utilicen de manera congruente con los valores de cada sociedad, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos que tiene cada individuo de utilizar sus datos. En este marco se definen las reglas, así como los mecanismos de cumplimiento del Acuerdo de Escazú, para establecer de qué manera todas las partes interesadas pueden compartir, usar y reutilizar los datos de forma segura.

La visión de un sistema nacional integrado de datos (SNID) que pueda cumplir la promesa de generar datos de alta calidad y lograr que sean abiertos y, a la vez, estén protegidos y sean accesibles para que todas las partes interesadas puedan compartirlos y reutilizarlos, es un objetivo en el marco del Acuerdo de Escazú.

El SNID al que se aspira está plenamente integrado con el marco regulatorio e institucional del país. Si este marco legal se considera como un conjunto de “normas viales”, el SNID sería la “red de autopistas” a través de la cual circulan los datos de manera segura y se conectan a los diversos grupos de usuarios. El SNID se basa en una filosofía participativa que involucra a todas las entidades del Gobierno y a múltiples partes interesadas de toda la sociedad.

En Chile, la participación de la sociedad civil se encuentra establecida en la Ley de Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2011, y el Instituto Nacional de Estadísticas ha puesto en marcha un consejo de la sociedad civil. La **inclusión de múltiples partes interesadas en un sistema nacional de datos fomenta la sostenibilidad** y ayuda a garantizar que todos los participantes tengan la oportunidad de acceder a dicho sistema y beneficiarse de él, para fines de desarrollo.

Al igual que muchas revoluciones tecnológicas anteriores de amplio alcance, como el motor de vapor y la electricidad, el impacto de la revolución de los datos podría incidir en todos los aspectos de las sociedades y las economías. No obstante, los cambios radicales no son automáticos. El valor productivo del motor de vapor y de la electricidad no se manifestó sino varias décadas después de presentados estos adelantos. La demora no se produjo porque la gente no reconociera la importancia de estas innovaciones —tarde o temprano, todos la admitieron—, sino porque no podían crearse de la noche a la mañana los sistemas de producción necesarios para hacer realidad el potencial económico de estos avances.

VI. El acuerdo de Escazú.

Su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados. En el tratado se reconocen los derechos de todas las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, lo que es más importante, se establecen mecanismos para llevarlos a efecto.

En él se abordan aspectos fundamentales de la gestión y la protección ambientales desde una perspectiva regional y se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en ámbitos tan importantes como el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático y el aumento de la resiliencia ante los desastres.

Desde un enfoque basado en derecho, se reconocen principios democráticos fundamentales y se procura abordar uno de los desafíos más importantes de la región: el flagelo de la desigualdad y una cultura del privilegio profundamente arraigada.

En ese sentido, en el Acuerdo de Escazú se plasma el **compromiso de incluir a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos o marginados** o han estado insuficientemente representados y de dar voz a quienes no la tienen, sin dejar a nadie atrás.

Asegurando la participación del público en todas las decisiones que lo afectan y estableciendo una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad, nuestros países refutan la falsa dicotomía entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico. No puede haber crecimiento a expensas del medio ambiente, y no puede gestionarse el medio ambiente ignorando a nuestros pueblos y nuestras economías.

En el Acuerdo se reconocen esta interrelación e interdependencia, lo que convierte este primer tratado regional en un instrumento invaluable para lograr la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones”.