



La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú

Constance Nalegach

Consultora internacional en Sostenibilidad

cnalegach[@]gmail.com

Paulina Astroza

Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales,

Universidad de Concepción

pastroza[@]udec.cl

Resumen

El Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) entrará en vigor en 2021, luego de lograr la ratificación en 11 países. Se trata del primer tratado ambiental de la región, donde considera el mayor avance en materia de democracia ambiental. El presente documento de trabajo aborda el contexto internacional que caracteriza en la actualidad a América Latina y se centra, posteriormente, en las motivaciones, etapas y características de la negociación de este instrumento vinculante. Asimismo, el texto desarrolla el sentido y alcance de las disposiciones principales del Acuerdo, resaltando su carácter de tratado medioambiental y de derechos humanos. Además, se presenta el estado actual del tratado y los próximos pasos a dar. Finalmente, se tratan los principales argumentos políticos esgrimidos por ciertos actores para cuestionar el Acuerdo de Escazú.

Palabras clave

Acceso a la información, transparencia, participación pública, acceso a la justicia, democracia ambiental, derechos humanos.

Abstract

The Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú Agreement) will enter into force in 2021 after achieving its ratification in 11 countries. It is the first environmental treaty in the region and has been valued as the greatest advance in environmental democracy. This working paper addresses the international context that currently characterizes Latin America and then focuses on the motivations, stages and characteristics of the negotiation of this binding instrument. Likewise, the meaning and scope of its main provisions is developed, highlighting from the study that it is an environmental agreement as well as a human rights treaty. The current status of the agreement and the next steps are also highlighted. Finally, this working paper questions the main political debates raised by certain actors to question the Escazú Agreement.

Keywords

Access to information, transparency, public participation, access to justice, environmental democracy, human rights

Constance Nalegach

Abogada y magíster en Derecho Público por la Pontificia Universidad Católica de Chile y magíster en Derechos Humanos por la Universidad de la Plata. Fue la negociadora principal de Chile del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Se desempeñó, además, como representante de Chile ante foros de Naciones Unidas como la Convención de Cambio Climático y ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Ello junto con negociar las disposiciones ambientales de varios tratados de libre comercio. Integró además la red de 100 expertos a nivel mundial convocados por el Comité Internacional de Juristas para elaborar el primer Pacto Global sobre Medio Ambiente. Fue asimismo jefa de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Medio Ambiente y jefe de Gabinete de dicha cartera y del Ministerio de Bienes Nacionales. Actualmente es consultora en asuntos internacionales en temas de sostenibilidad e imparte clases de negociación y derecho internacional en cursos de posgrado en universidades de Chile y extranjeras.

Paulina Astroza

Abogada por la Universidad de Concepción. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, máster en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales y Diplomada en Relaciones Internacionales y Política Comparada por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica. Directora del programa de Estudios Europeos de la Universidad de Concepción. Módulo Jean Monnet (2010-2013), Cátedra Jean Monnet (2017-2020), responsable proyectos Jean Monnet (2018-2020/2020-2022), evaluadora Jean Monnet de la Agencia Ejecutiva en el Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural de la Comisión Europea, EACEA (2014-2015). Profesora de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Concepción, Chile.

1. Introducción

El objetivo de este documento de trabajo es profundizar en el proceso de celebración del Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (ALC), más conocido como Acuerdo de Escazú. Se explicará el escenario internacional en el que se celebró, y las posibles repercusiones que podrían tener en él los acontecimientos de 2020, y se expondrán las etapas que se han ido cumpliendo¹. Además del análisis jurídico de las principales normas, de los obstáculos observados en los diferentes estadios del Acuerdo y del alcance de sus disposiciones, este trabajo se hace cargo de las críticas que se han realizado desde diferentes países, y del contexto político que explica, bien el rechazo de varios Estados a firmarlo o ratificarlo, bien su rapidez en manifestar su voluntad en obligarse por el tratado. Cabe destacar que el Acuerdo, en solo dos años, ha logrado 24 firmas de los 33 países a los que está abierto, y contará muy pronto con el depósito de 11 ratificaciones para su entrada en vigor internacional.

Las conclusiones finales de este documento de trabajo presentan una reflexión jurídico-política del único tratado en ALC que busca mejorar las legislaciones nacionales mediante la coordinación y la cooperación multilateral, para que la ciudadanía tenga un mejor acceso a los tribunales ambientales, haya más transparencia y se incremente su participación en la toma de decisiones que implican vivir en un entorno ambiental sano.

2. Contexto internacional

Desde la década de 2000 se vienen observando cambios en las relaciones internacionales y en el sistema internacional que se han reforzado a consecuencia de la COVID-19. Estas mutaciones afectan a las relaciones entre los Estados, entre estos y las organizaciones internacionales, y al interior mismo de los países. Diferentes amenazas y desafíos han surgido o resurgido y, a diferencia de otros retos pasados, afectan a todo el mundo. Al terrorismo internacional, las presiones migratorias, las guerras, el narcotráfico o las pandemias, se han sumado en los últimos tiempos las amenazas por ciberataques y los efectos negativos del cambio climático.

¹ Con el conocimiento directo de una de las autoras (Constance Nalegach), quien fue negociadora por parte de la delegación chilena.

Ante las antiguas y nuevas amenazas que enfrenta el mundo, el multilateralismo ha venido mostrando señales de desgaste y desactualización. Al mismo tiempo, los Estados se han revelado poco preparados para responder con eficacia y eficiencia a los fenómenos que se han ido presentando. El terrorismo internacional o los efectos de la pandemia son un ejemplo de ello.

Por otra parte, también se han producido manifestaciones de repliegue en algunos Estados. A las tentaciones proteccionistas, el debilitamiento de las organizaciones internacionales, la preeminencia del unilateralismo o del bilateralismo sobre lo multilateral, se suma un aumento del populismo que, en su vertiente de derecha radical, se manifiesta con discursos antiinmigración, antiintegración, antiglobalismo, antipolítica tradicional, con fuertes acentos racistas y xenófobos. Igualmente, se observan discursos negacionistas de la ciencia ante los impactos del cambio climático, que reniegan del aporte del conocimiento experto de los especialistas en la búsqueda de las soluciones a problemas de toda índole.

Una manifestación clara de estos fenómenos se refleja en los cuatro años de gobierno de Donald Trump en Estados Unidos. Además de denunciar el Acuerdo por el Clima de París de 2015 (cuyos efectos jurídicos entraron en vigor el 4 de noviembre de 2016, un día después de las elecciones estadounidenses), el país abandonó las negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE), retiró su firma del Tratado Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés), anunció la disminución de su contribución al presupuesto operacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se retiró de las negociaciones del Pacto Mundial sobre Migración, abandonó el acuerdo nuclear con Irán, se retiró de la Organización Mundial de la Salud (OMS), del Comité de Derechos Humanos de la ONU (OHCHR), y de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y asimismo retiró los fondos para el financiamiento de la Agencia de las Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), por nombrar solo algunas acciones de la “era trumpista”.

En este contexto internacional, la conciencia por el cuidado del medio ambiente y de los derechos humanos ha ido en aumento en la opinión pública mundial. Los efectos reales y tangibles de graves problemas ambientales, incluido el cambio climático, han llevado a la comunidad internacional a avanzar en un proceso paulatino y no exento de obstáculos, en un trabajo multilateral, tanto para proteger los derechos humanos (a escala universal y regional), como para mitigar y adaptar a los países y sus comunidades a un nuevo escenario ambiental. Así, por medio de diversos tratados internacionales multilaterales, regionales y bilaterales, los asuntos del medio ambiente y los derechos humanos han tomado un especial relieve en la agenda internacional. El Acuerdo de París, con 175 signatarios, se ha convertido en el tratado internacional con más Estados parte. Ello se ha visto complementado con tratados sectoriales en materia de medio ambiente o de otra naturaleza pero con inclusión de esta temática.

Dentro de la actual incertidumbre internacional, a finales de 2020 ciertas cuestiones se han ido despejando. El triunfo de Joe Biden en las elecciones presidenciales de Estados Unidos va a generar un cierto giro de la política impuesta por Trump. Sobre el tema de este texto, el anuncio de Biden, ya adelantado en campaña, de reincorporar a su país al Acuerdo de París es una buena noticia. Han surgido algunas dudas jurídicas respecto a cómo podrá hacerlo, según la legislación estadounidense², pero la voluntad de Biden ha sido clara al respecto.

Por otro lado, los primeros mensajes del presidente electo de Estados Unidos van asimismo en el sentido de retomar la vía multilateral, abandonada por su predecesor en la Casa Blanca. Esta cuestión hay

² Por decreto presidencial, como hizo Barack Obama en su momento, y sin pasar por aprobación del Congreso, o con aprobación del mismo.

que ir observándola con cuidado porque, dependiendo de las materias, el retorno a lo multilateral tendrá distintas velocidades y alcances. De acuerdo con Joseph Nye (*Perfil*, 2020), el escenario internacional estará marcado por una “rivalidad cooperativa” entre Estados Unidos y China, y es improbable un desacoplamiento rápido, dada la interdependencia entre sus economías y los costos para ambas partes de la guerra comercial. En este escenario, se observa a los países de la UE tratando de dar cuerpo a una “autonomía estratégica” (EEAS, 2020), que no solo implique una mayor autonomía económica y militar respecto de las grandes potencias, sino el desarrollo interno de lo que Emmanuel Macron ha llamado las “industrias críticas” (*Sud Ouest*, 2020). No obstante, América Latina ve con impotencia el rol a desempeñar en este escenario. Fragmentada políticamente, lastrada por la inestabilidad y sometida a un fuerte impacto negativo por la COVID-19 en todos los ámbitos (económico, social, sanitario, laboral, etc.), resulta difícil hablar de una región cohesionada e integrada, capaz de afrontar los actuales desafíos, tal y como se comprobó con la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): gracias a los votos latinoamericanos, Trump impuso a su candidato, Mauricio Claver-Carone, rompiendo la tradición de más de seis décadas de presidencias latinoamericanas.

Dicho esto, hay que remontarse a 2012 para identificar la iniciativa de celebrar un tratado multilateral y cooperativo entre los países de ALC, cuyo propósito, centrado en asuntos ambientales, pretendía avanzar en materia de transparencia, información, participación y acceso a la justicia, así como en protección de los defensores de derechos humanos en tales cuestiones. Su resultado fue 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.

Como se verá en los acápites siguientes, la definición de este instrumento se logró tras un gran debate, no exento de polémica en algunos países. En este sentido, durante su negociación surgieron resquemores y reticencias, más o menos solapadas, que terminaron impidiendo que determinados Estados firmasen o ratificasen el texto adoptado en marzo de 2018. Para ello, en ocasiones se emplearon argumentos que recuperaban concepciones de soberanía ya superadas en el Derecho Internacional —o directamente equivocadas, o con interpretaciones malintencionadas—; que expresaban posiciones nacionalistas o claramente inspiradas en intereses particulares, y que poco o nada tienen que ver con el objeto o fin del Acuerdo de Escazú. Entre los argumentos que se analizarán más adelante, podremos constatar que se han presentado interpretaciones del Acuerdo que se alejan de su letra y espíritu, distorsionando ante la opinión pública el verdadero sentido y alcance de las partes negociadoras al adoptarlo y proceder a abrirlo a la firma de los 33 Estados de ALC.

Estas reticencias ilustran la posición de algunos sectores que ven amenazados sus intereses, y prueban la necesidad de que el Acuerdo de Escazú entre en vigor y la de avanzar decididamente en el cumplimiento de sus fines. Si el tratado fuese inocuo o de efecto inútil, el trabajo realizado durante años sería en vano. La protección del medio ambiente y de los derechos humanos que pretende para las presentes y futuras generaciones justifica su existencia.

En definitiva, la celebración del primer tratado internacional ambiental en ALC se ha dado en un contexto internacional complejo que, de alguna manera, también ha influido en la actitud de sus Estados durante las distintas etapas de su celebración. No obstante, en un escenario post-Trump, con una previsible vuelta paulatina al multilateralismo de la superpotencia —que tendrá efectos en varios países y podría influir en el Acuerdo de Escazú— cabe esperar el cambio de posición de aquellos que no lo han querido firmar o ratificar. Los cambios de gobierno o las presiones internas podrían natural o forzadamente llevar a más Estados a firmar y/o ratificar este tratado que ya cuenta con las ratificaciones necesarias para entrar en vigor.

3. Origen del proceso, etapas y características de la negociación

En el camino hacia el Acuerdo de Escazú es posible advertir antecedentes y detonadores, tanto de índole normativa como política, de interés no solo para conocer la historia de este instrumento, sino también para tenerlas presentes en las actuales argumentaciones a propósito de su pronta entrada en vigor.

La principal referencia internacional respecto a los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales se remonta a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Brasil, 1992), conocida como Cumbre de la Tierra, que abrió la firma a acuerdos tan fundamentales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio de Biodiversidad Biológica, además de definir 27 principios en la materia, entre los que destaca el Principio 10:

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 públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos, el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes (ONU, 1992).

A su vez, de esta Conferencia también hay que destacar el Programa 21, cuyos capítulos 23 a 40 abordan temas relacionados con la información y la participación pública en la toma de decisiones. En todo caso es necesario precisar que, si bien los derechos de acceso se consagran en el ámbito ambiental en la Cumbre de la Tierra, estos ya se encuentran recogidos con anterioridad como derechos civiles y políticos en numerosos instrumentos en el marco del sistema internacional de derechos humanos. En este sentido, destacan en particular los artículos 19 y 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (ONU, 1948), así como los artículos 2, 14, 19 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (ONU, 1966). A nivel interamericano, son mencionables la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (OEA, 1948) (artículo XX), los artículos 13 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (OEA, 1969), y los artículos 4 y 6 de la Carta Democrática Interamericana de 2001 (OEA, 2001).

Luego de la adopción del Principio 10, se produjeron avances destacables, no solo en el plano nacional, sino también en el ámbito multilateral, que daban testimonio de un interés creciente de los países por incorporar los derechos de acceso en sus regulaciones. Así, se encuentran presentes en numerosos acuerdos ambientales multilaterales como el Protocolo de Montreal (1987), la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (1994), la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973), el Convenio de Basilea (1989) y el Convenio de Ramsar (1971).

Igualmente, en tratados comerciales figuran disposiciones de tipo ambiental como en el Acuerdo de Asociación Económica del Caribe y la UE (CARIFORUM-CE, 2008), y el Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Canadá de 1997. Asimismo, los derechos de acceso han sido objeto de constante atención en foros³ y programas, y destaca la elaboración de instrumentos tales como la Estrategia Interameri-

³ A modo de ejemplo: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994), la Declaración de Santa Cruz de la Sierra (1996), la Declaración Ministerial de Malmö (2000),

cana para la promoción de la participación pública en la toma de decisiones en materia de desarrollo sostenible (OEA, 2001), la Ley Modelo Interamericana sobre acceso a la información pública (OEA, 2010), las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Directrices de Bali, 2010). En especial, sobresale la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención de Aarhus), adoptada en 1998 bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE). Al entrar en vigor en 2001, junto con su posterior Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes, es el único acuerdo vinculante a la fecha (noviembre de 2020) sobre democracia ambiental.

Transcurridos 20 años desde la Cumbre de la Tierra, la Decisión 64/236 de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó a la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 (Brasil, 2012) para tratar dos temas principales: la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el marco institucional para el desarrollo sostenible. Su resultado fue el documento *El futuro que queremos*, que contiene medidas para la implementación del desarrollo sostenible así como más de 700 compromisos voluntarios y la creación de nuevas alianzas para su promoción. Este documento abordó nuevamente el proceso de toma de decisiones ambientales, haciendo más robusto el Principio 10 (lo que impulsaría la negociación del Acuerdo de Escazú), y expresaba fehacientemente que “la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre” y que para ello son esenciales “la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos”. Aún más, la Conferencia alentó la adopción de medidas no solo en el plano local, subnacional y nacional sino también en el ámbito regional⁴.

El Acuerdo de Escazú tiene su origen precisamente en Río+20, producto de una propuesta de Chile que se materializó en la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe⁵. Chile recibió el apoyo de la Iniciativa de Acceso (“The Access Initiative”), red global de organizaciones de la sociedad civil dedicada a mejorar el acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, y también contó con el importante respaldo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). La CEPAL ha acompañado durante las últimas décadas los procesos de reforma de acceso a la información, participación y justicia en ALC por medio de capacitaciones para los gobiernos y actores de la sociedad civil⁶.

Además de valorar los avances respecto al Principio 10, Chile sopesó la crítica situación socioambiental y su impacto mayor en quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad. A lo anterior se sumaron las crecientes demandas ciudadanas, y de expertos y movimientos ambientalistas, abogando por la mejora de la gestión ambiental. Corresponde destacar que el ingreso de Chile en 2010 a la Organiza-

el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (2001), el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC, 2002), la Declaración de Mauricio y Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo (2005), la Declaración de Santa Cruz+10 (2006) y la Declaración de Santo Domingo para el Desarrollo Sostenible de las Américas (2010).

⁴Véanse párrafos 10, 43 y 99 del documento *El futuro que queremos* (ONU, 2012).

⁵Disponible en: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S.

⁶Esta puesta a disposición de su experticia en favor de un instrumento regional no fue de extrañar, al igual que lo hizo su par europeo, la CEPE, en relación con el Convenio de Aarhus.

ción para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) significó el fortalecimiento de su disponibilidad política y capacidad técnica. Bajo este impulso planteó en la Conferencia de Río+20, y dentro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que se contase con un instrumento regional sobre democracia ambiental.

Como argumento base, Chile propuso que se debía aplicar un enfoque de derechos ya que la mera consagración normativa era insuficiente. Así se había reconocido en la Reunión Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (2011), en cuyas conclusiones se señaló que era necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río. Asimismo, Chile argumentó con firmeza que se requería de una política de Estado que no estuviese sujeta a vaivenes políticos ni a la falta de priorización de la dimensión ambiental. Ante ello, un instrumento internacional se postulaba como una herramienta de estabilidad particularmente beneficiosa para los Estados, bajo un enfoque de colaboración y de creación y fortalecimiento de capacidades.

Río+20 concluyó, pues, con la voluntad de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay de iniciar un proceso que explorase la viabilidad de contar con un instrumento regional. Además, se designó a la CEPAL como Secretaría Técnica y se estableció que el proceso contase con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. Como modo de asegurar la solidez del momento político, los países se comprometieron a elaborar e implementar un plan de acción 2012-2014.

Desde Río+20 hasta la adopción del Acuerdo de Escazú transcurrieron poco más de cinco años. En dicho periodo es posible distinguir una etapa preparatoria, entre julio de 2012 y noviembre de 2014, y una siguiente fase de negociación propiamente dicha, que culminó el 4 de marzo de 2018.

La conducción de la primera etapa se radicó en una mesa directiva integrada por Chile —país que ocupó la presidencia—, México —que ocupó la vicepresidencia— y República Dominicana, que cumplió la labor de relatoría. Además, en abril de 2013 se establecieron dos grupos de trabajo. El primero, sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, estuvo liderado por Colombia y Jamaica; el segundo, sobre derechos de acceso e instrumento regional, estuvo liderado por Brasil y Costa Rica.

Entre 2012 y 2014, se celebraron cuatro reuniones de los puntos focales definidos por los gobiernos de los países signatarios: Santiago, 6 y 7 de diciembre de 2012; Guadalajara, 16 y 17 de abril de 2013; Lima, 30 y 31 de octubre de 2013, y Santiago, del 4 al 6 de diciembre de 2014. A su vez, los grupos de trabajo se reunieron en 14 ocasiones. Como resultado de esta fase se acordaron los siguientes documentos: Hoja de Ruta (2012); Plan de Acción (2013); Visión de Lima (2013); Líneas de Acción prioritarias en materia de fortalecimiento de capacidades y cooperación (2014); Contenidos de San José (2014) y Decisión de Santiago (2014)⁷. Este sistema de reuniones plenarios, intersesionales y grupos de trabajo permitió que se pudiese profundizar en las materias, despejar las aprehensiones y contar con el concurso de expertas y expertos, lo que facilitó la adopción de acuerdos.

En virtud de la Decisión de Santiago, los países lograron avanzar hacia la etapa de negociación con prácticamente el doble de Estados que habían iniciado el proceso en Río+20. En efecto, a los 10 países signatarios originales se habían sumado, a noviembre de 2014, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacio-

⁷ Para mayor información, véase en la web de la CEPAL: Antecedentes del Acuerdo Regional. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>.

nal de), Brasil, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago. Cabe resaltar que cuando la presidencia presentó el proyecto de decisión destacó que este tenía un carácter fundamentalmente político, puesto que iniciaba la negociación del instrumento y contenía los signos distintivos del proceso: la apertura a todos los países de la región, la participación del público, el fortalecimiento de capacidades y la búsqueda de la efectividad.

En línea con ese espíritu se creó un Comité de Negociación que reemplazó las reuniones de los puntos focales y de los dos grupos de trabajo. Además, se conformó una nueva mesa directiva integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes, y Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tabago.

El comité llegó a estar integrado por 24 países al sumarse Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, y Santa Lucía. Entre 2015 y 2018, sostuvo nueve reuniones presenciales: Santiago, del 5 al 7 de mayo de 2015; Ciudad de Panamá, 27 al 29 de octubre de 2015; Montevideo, 5 al 8 de abril de 2016; Santo Domingo, 9 al 12 de agosto de 2016; Santiago, 21 al 25 de noviembre de 2016; Brasilia, 20 al 24 de marzo de 2017; Buenos Aires, 31 de julio al 4 de agosto de 2016; Santiago, 27 de noviembre al 1 de diciembre de 2017 y San José, 28 de febrero al 4 de marzo de 2018. Además, se realizaron seis reuniones entre periodos virtuales y se conformaron varios grupos de trabajo. De esta forma, el derecho de acceso a la información fue coordinado por México, y Trinidad y Tobago, el acceso a la participación por Argentina y Perú, y el acceso a la justicia por Brasil y Chile. También se recibieron propuestas para los siguientes apartados: para el Preámbulo, por parte de Chile, Costa Rica, Argentina, Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago; para las Definiciones (artículo 2), por parte de Colombia, Jamaica, Argentina, Chile y Costa Rica; para las Disposiciones Generales (artículo 4), por parte de Chile, Argentina y Costa Rica; para el Fortalecimiento de capacidades (artículo 10), por parte de Costa Rica, y San Vicente y las Granadinas, y, finalmente, para los Arreglos institucionales y Disposiciones finales, por parte de Chile y Costa Rica.

El proceso del Acuerdo de Escazú se valora además por sus novedosas modalidades de participación del público que contribuyó a dotar de legitimidad y transparencia el texto adoptado. En las reglas acordadas, las contribuciones del público fueron clave y ampliamente acogidas. En primer término, se optó por una extensa definición de *público*, conceptualizándolo como “cualquier persona natural o jurídica u organizada en formas comunitarias”. También se distinguieron distintos niveles de participación (presencial, informativo y participativo). En las reuniones llevadas a cabo, la palabra se otorgó en el orden solicitado por los participantes, independientemente de su rol (por ejemplo, delegado de gobierno, representante de un organismo internacional o una persona del sector privado, académico u ONG). Ello favoreció el diálogo y una constante rendición de cuentas. Finalmente, todas las rondas de negociación fueron transmitidas en vivo y en directo.

En la Decisión de Santiago los gobiernos establecieron la posibilidad de que el público eligiese a dos representantes con el fin de que pudiesen mantener un diálogo continuo con la mesa directiva. En este sentido, la CEPAL apoyó la elección de dos representantes titulares y cuatro alternos en marzo de 2015 a través del mecanismo público regional. Este mecanismo, aún en funcionamiento, tiene como objetivos principales mantener informados a los interesados del Acuerdo de Escazú y permitir su vinculación, coordinar la participación del público en las reuniones internacionales y contribuir a la transparencia. Asimismo, sirve de complemento para las acciones de participación a nivel nacional⁸. Finalmente, además de los representantes de gobierno, del público y de la Secretaría Técnica, el pro-

⁸ Véase en la web de la CEPAL: Mecanismo público regional para el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu/mecanismo-publico-regional>.

ceso se benefició de los aportes de especialistas y de otros organismos internacionales. Entre ellos, el PNUMA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPE, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la UNESCO, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), el BID, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), y la Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas.

4. Significado y alcance de los elementos principales del Acuerdo de Escazú

El documento preliminar que abordó el Comité de Negociación para iniciar sus discusiones fue elaborado por la CEPAL a petición de los países. Las propuestas de estos a dicho documento fueron incorporadas por la mesa directiva en un texto compilado cuyos avances, tras cada ronda, dieron lugar a distintas versiones: la octava corresponde al texto adoptado. Cabe destacar que, a propuesta de la mesa directiva, y siguiendo la práctica habitual en la negociación de acuerdos multilaterales, el comité estableció un grupo jurídico de revisión técnica de composición abierta a todas las delegaciones y al público, estando asistido por la Secretaría Técnica y asesores internacionales en la materia⁹. Por otra parte, aunque el tratado estuvo pendiente hasta la última ronda, el comité decidió negociar desde el principio como si fuese vinculante, considerando que solo ese tipo de instrumento sería susceptible de adecuarse a la alternativa que finalmente se escogería.

El objetivo del Acuerdo de Escazú, convenido en la octava ronda de negociación en 2017¹⁰ es:

garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (artículo 1).

Además de los derechos de acceso, cabe destacar que el enfoque de creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación forman parte del objetivo, en cuanto elementos que estuvieron presentes como metas desde los inicios del proceso. Además, el objetivo recoge lo anunciado en el preámbulo, en la medida en que los derechos de acceso contribuyen al fortalecimiento, entre otras dimensiones, de la democracia, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

El tratado, luego de los artículos referidos a Definiciones (artículo 2), establece sus principios en el artículo 3. El Comité de Negociación especificó durante sus discusiones que estos cumplirían una triple función de aplicación, interpretación e inspiración.

Los artículos 5 y 6 se destinan a la información bajo los títulos de acceso a la información ambiental, y de generación y divulgación de información ambiental. Se aborda entonces la denominada transparencia pasiva, es decir, la referida a la obligación que tienen las autoridades públicas, definidas en el artículo 2.b, de responder a solicitudes de información, a través de accesibilidad de la información am-

⁹ Su mandato consistió en revisar la redacción de los artículos convenidos por el comité, con el fin de: i) homogeneizar la terminología empleada; ii) evitar contradicciones o reiteraciones, así como identificar errores de redacción o de estilo, y iii) garantizar la armonización y el alineamiento lingüístico de las versiones española e inglesa del texto.

¹⁰ Véase el Informe de la Octava Reunión del Comité de Negociación. Disponible en: <https://negociacionp10.cepal.org/8/es/documentos/informe-la-octava-reunion-comite-negociacion>.

biental, denegación del acceso, condiciones aplicables para la entrega y mecanismos de revisión independientes. A su vez, la transparencia activa, en cuanto obligación de suministrar de oficio cierta información, está presente en instrumentos tales como sistemas de información ambiental actualizados, registros de emisiones y transferencias de contaminantes, sistemas de alerta temprana, informes nacionales sobre el estado del medio ambiente y evaluaciones independientes de desempeño ambiental.

Por su parte, el acceso a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales figura en el artículo 7, el cual se inicia con el compromiso de cada parte de implementar una participación abierta e inclusiva sobre la base de sus marcos normativos interno e internacional. Bajo esa premisa, cada parte garantizará mecanismos de participación del público en los procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativas a proyectos y actividades (artículo 7.2), y promoverá la participación en asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos (artículo 7.3). Para ambos supuestos se requiere que los proyectos, actividades o asuntos tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente. Asimismo, el Acuerdo también promueve la participación pública en instancias sobre asuntos internacionales, ya sea en foros y negociaciones internacionales ambientales o de incidencia ambiental, ya en instancias nacionales respecto de temas de foros internacionales ambientales (artículo 7.12). Por último, también se promueve la participación pública en espacios de consulta nacionales (artículo 7.13).

Entre otras tareas, la regulación de la participación pública conlleva asegurar que esta se dé en etapas iniciales; proporcionar la debida información, contar con plazos razonables; establecer condiciones propicias para que la participación se adecue a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público, y realizar esfuerzos por identificar al público directamente afectado por proyectos y actividades. Cabe subrayar que cada parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, compromiso en el que destaca el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya mayoría de ratificaciones proviene de América Latina¹¹.

Por su parte, el acceso a la justicia en asuntos ambientales se contempla en el artículo 8, el cual comienza relevando las garantías del debido proceso (artículo 8.1) y estableciendo que cada parte asegurará, en el marco de su legislación nacional, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento, determinadas acciones, omisiones y decisiones (artículo 8.2). Entre otras materias, y considerando las circunstancias de cada país, se deberá contar además con órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable; así como mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas como mecanismos de reparación. Asimismo, se deberán promover mecanismos alternativos de solución de controversias tales como la mediación y la conciliación.

Un cuarto pilar se refiere a las capacidades necesarias para implementar y cumplir con los estándares del instrumento. El Acuerdo de Escazú contempla el compromiso de las partes para crear y fortalecer sus capacidades nacionales sobre la base de prioridades y necesidades (artículo 10.1). A tal efecto, ejemplifica algunas de las medidas que pueden adoptar, tales como formar y capacitar a autoridades y funcionarios públicos en derechos de acceso en asuntos ambientales; desarrollar y fortalecer pro-

¹¹ Véase en la web de la OIT: Ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312314.

gramas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso; dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados; promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales, a través de la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles educativos; contar con medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario, y reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso.

Por su parte, el artículo 11 dispone que las partes cooperarán para el fortalecimiento de sus capacidades nacionales con el fin de implementar dicho instrumento internacional de manera efectiva (numeral 1), prestando especial consideración a los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo en ALC (numeral 2). En esta línea se establece un centro de intercambio de información de carácter virtual y de acceso universal sobre los derechos de acceso, operado por la CEPAL en su calidad de Secretaría, y podrá incluir medidas legislativas, administrativas y de política, códigos de conducta y buenas prácticas, entre otros (artículo 12). Corresponde destacar que este enfoque se refuerza ante la ausencia de mecanismos punitivos y sancionatorios.

En el Acuerdo, el foco puesto en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad resulta transversal, y destaca el apoyo y reconocimiento para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promueven la protección del medio ambiente y lo defienden. Aún más, el Acuerdo de Escazú es el único tratado en el mundo que contempla disposiciones específicas en relación con los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. En concreto, el artículo 9, titulado “Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales”, establece que se garantizará un entorno seguro y propicio; se tomarán medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover sus derechos, y para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas e intimidaciones.

El texto del Acuerdo permite la flexibilidad necesaria para una implementación de sus obligaciones coherente con las circunstancias nacionales, y con la cultura política y jurídica de cada parte. A este respecto —además de referencias tales como “de conformidad con la legislación nacional”, “sobre la base de los marcos normativos interno e internacional”, o “de acuerdo con sus posibilidades y de conformidad con sus prioridades nacionales”—, es clave el artículo 4.3. Este dispone que: “Cada Parte adoptará todas las medidas necesarias, de naturaleza legislativa, reglamentaria, administrativa u otra, en el marco de sus disposiciones internas, para garantizar la implementación del presente Acuerdo”.

Los artículos 13 al 25 quedaron bajo especial encargo de las copresidencias. Estas realizaron una propuesta sobre esta parte que se convino finalmente en la novena ronda de negociación. Al respecto, destacan las siguientes herramientas de apoyo vinculadas a la implementación, que se suman a los mecanismos ya indicados respecto de la cooperación. En primer término, como es tradicional en un acuerdo multilateral, el órgano que examinará y fomentará la aplicación y efectividad del Acuerdo será la Conferencia de las Partes (COP), que celebrará, según decida, reuniones ordinarias a intervalos regulares, y extraordinarias cuando lo estime necesario (artículo 15). Cabe resaltar que, dentro de sus reglas de procedimiento, se incluirán las relativas a la participación significativa del público. Por su parte, la Secretaría queda radicada en la CEPAL, cuyas funciones están especificadas en el artículo 17. Por último, el artículo 18 establece un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento como órgano subsidiario de la COP, de carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo.

De lo reseñado, es posible afirmar que el Acuerdo de Escazú contribuye significativamente a la gobernanza necesaria para lograr un desarrollo sostenible, objetivo buscado por diversos instrumentos internacionales tales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Considerando que la CEPAL opera como la Secretaría del Acuerdo, destacamos que esta Comisión reconoce que existen diversas definiciones sobre qué es una buena gobernanza, pero hace hincapié en que todas parten de la base de que las decisiones se adopten e implementen mediante procesos claros, y que se logren políticas eficaces y consistentes. Asimismo recalca que, en este contexto, la buena gobernanza estriba en proponer un modelo político-social integrado y en asegurar que las normas establecidas sean cumplidas por todos los actores (CEPAL, 2013).

En cuanto a la noción de desarrollo sostenible, si bien ya se mencionaba en la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano celebrada en Estocolmo en 1972, es recurrente citar el reporte *Nuestro futuro común* (1987), de la Comisión Mundial sobre Ambiente y Desarrollo creada por las Naciones Unidas en 1983. Este señala que el ambiente es sostenible cuando “satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades” (ONU, 1987). A su vez, el concepto de desarrollo sostenible se presenta como una aspiración que permite conciliar y equilibrar objetivos económicos, sociales y ambientales.

El instrumento acordado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015, denominado *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (ONU, 2015), resulta de particular relevancia en la agenda internacional. Se trata de un documento elaborado a través de la interacción y consulta entre diversos actores que brinda una hoja de ruta para que los Estados, organismos, empresas y sociedad civil, implementen un renovado compromiso con la consecución de las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental. Se plantea entonces como un tránsito universal, en favor de las personas, el planeta, la paz, la prosperidad y los partenariados. Propone, en este sentido, la participación de los Estados, la sociedad civil, la academia y el sector privado para el logro de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas. Cabe subrayar la sinergia del Acuerdo de Escazú con el ODS 16, relativo a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir, a todos los niveles, instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Sin embargo, una interpretación coherente con la integralidad de la Agenda 2030 muestra que el Acuerdo de Escazú contribuye transversalmente a la misma y a las metas de otros ODS, como los destinados a lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles (ODS 11), y a garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos (ODS 6). Por cierto, el lema de no dejar a nadie atrás, con que ha sido conocida la Agenda 2030, se condice estrechamente con el foco resaltado sobre las personas y grupos en situación de vulnerabilidad que contempla el Acuerdo de Escazú¹².

Del mismo modo, informes y resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han abordado temáticas del Acuerdo de Escazú, como la relación de derechos humanos y el medio ambiente, o la relevancia de los defensores ambientales, entre otros¹³. En particular el Relator Especial

¹² Para mayor información, véase el análisis de la contribución del Acuerdo de Escazú a prácticamente 80 metas de la Agenda 2030. Disponible en: <https://sdg.humanrights.dk/es>.

¹³ Véanse al respecto: Resolución 19/10, titulada “Los Derechos Humanos y el medio ambiente”, aprobada el 22 de marzo de 2012, Doc. ONU A/HRC/RES/19/10; Resolución 28/11 titulada “Los Derechos Humanos y el medio ambiente”, aprobada el 26 de marzo de 2015, Doc. A7HRC 401.22 Rev1 de 20 de marzo de 2019 sobre Reconocimiento de la contribución que hacen los defensores de los Derechos Humanos relacionados con el medio ambiente al disfrute de los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible¹⁴ ha afirmado que:

Los derechos humanos se basan en el respeto de atributos humanos fundamentales como la dignidad, la igualdad y la libertad. La realización de esos atributos depende de un medio ambiente que les permita florecer. Al mismo tiempo, la protección eficaz del medio ambiente depende con frecuencia del ejercicio de derechos humanos que son vitales para la formulación de políticas informadas, transparentes y adecuadas.

En consecuencia, ha argumentado que “todos los derechos humanos son vulnerables a la degradación ambiental, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio”¹⁵. Además, ha relevado las obligaciones de procedimiento que el sistema de derechos humanos impone a los Estados en lo que respecta a la protección del medio ambiente. Entre ellas figuran deberes que se fundamentan en los derechos civiles y políticos, pero que se han aclarado y ampliado en el contexto del medio ambiente sobre la base de todos los derechos humanos que están en peligro a causa del daño ambiental (Knox, 2013).

En el marco de la OEA destaca también el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988)¹⁶, cuyo artículo 11, titulado Derecho a un medio ambiente sano, reza que: 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Además, dicha disposición viene precedida por el reconocimiento en el Preámbulo sobre la estrecha relación que existe entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos¹⁷.

Por su parte, destaca la función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en especial la Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por Colombia, referida al medio ambiente y derechos humanos que, por cierto, saludó el proceso de negociación que culminaría en el tratado examinado y de la cual cabe resaltar los siguientes elementos: la CIDH se refiere de modo minucioso a la existencia de una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en cuanto la degradación ambiental afecta al goce efectivo de todos los derechos humanos. Asimismo, destaca la relación de interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, pues el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio. Asimismo, la Corte señala que, junto al Protocolo de San Salvador, el derecho a un medio ambiente sano debe figurar entre los derechos económicos, sociales y culturales protegidos por el artículo 26 de la Convención Americana (CIDH, 2017).

¹⁴ Dicho experto fue nombrado en 2012 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas por un periodo de tres años. Su mandato se prorrogó en 2015 por un periodo adicional de tres años bajo el título de Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de Derechos Humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible.

¹⁵ Consejo de Derechos Humanos (Knox, 2012).

¹⁶ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela son los Estados miembros de la OEA que han ratificado este Protocolo a julio de 2019.

¹⁷ “Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros” (OEA, 1988).

Por último, la Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993 afirma que todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí¹⁸, lo que queda reconocido en el Acuerdo de Escazú, particularmente en relación al derecho humano al ambiente sano y los derechos de accesos.

5. Estado actual del proceso y próximos pasos

a. Procedimiento de celebración y entrada en vigencia del Acuerdo de Escazú

Es importante aclarar el procedimiento de celebración del tratado, las etapas realizadas y el alcance de cada una de ellas. En el debate de algunos Estados ha existido confusión respecto de los conceptos y la naturaleza del Acuerdo de Escazú a efectos de su aplicación. Estos errores conceptuales, por desconocimiento o mala fe, han provocado confusión tanto en la opinión pública como en los parlamentarios e, incluso, en las autoridades políticas. Prueba de ello es lo afirmado tanto por el ministro de Relaciones Exteriores de Chile, Andrés Allamand, como por el director jurídico del mismo ministerio, en la sesión de la Comisión de Medio Ambiente del Senado, en septiembre de 2020, realizada para escuchar los argumentos del gobierno chileno respecto a su negativa de firmar el Acuerdo a pesar de haber sido su promotor, y haberlo negociado y adoptado¹⁹.

El Acuerdo de Escazú es un tratado de los que la doctrina califica de formal. Se somete a todos los trámites de celebración que regula la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de las Naciones Unidas de 1969, esto es, negociación y adopción del texto, autenticación (normalmente a través de la firma), ratificación (u otro modo que se acuerde según la legislación interna de los Estados), canje, depósito o notificación de la ratificación y depósito, registro y publicación del tratado.

En el caso del Acuerdo de Escazú, el artículo 21 define sus normas respecto de la firma, ratificación, aceptación, aprobación y adhesión. Dicha disposición señala que:

El presente Acuerdo estará abierto a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el Anexo 1, en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, del 27 de septiembre de 2018 al 26 de septiembre de 2020. 2. El presente Acuerdo estará sujeto a la ratificación, la aceptación o la aprobación de los Estados que lo hayan firmado. Estará abierto a la adhesión de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el Anexo 1 que no lo hayan firmado, a partir del día siguiente a la fecha en que expire el plazo para la firma del Acuerdo. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión se depositarán en poder del Depositario.

Debe aclararse que la firma es el procedimiento mediante el cual los Estados negociadores fijan el texto del tratado, lo declaran auténtico, fiel al acuerdo al que previamente llegaron al término de la negociación y que, en principio, se mantiene inalterable (salvo acuerdo de todas las partes, lo que daría lugar a una nueva negociación, una nueva adopción, y una nueva autenticación o firma). A través de la firma en esta clase de tratados formales, los Estados no se obligan aún en los términos del mismo. La ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, en cambio, sí es la expresión del consentimiento de obligarse por el tratado que, en el caso del Acuerdo de Escazú, se pone en conocimiento de los otros Estados parte a través del depósito en poder del Depositario.

¹⁸ Véase el párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (OHCHR, 1993).

¹⁹ Véase sesión del Senado de la República de Chile. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=TQWECuAEEDA>.

Los procedimientos de aprobación interna en los Estados no están regulados por el Derecho Internacional y quedan dentro de la soberanía de cada país. En algunos casos se requiere aprobación parlamentaria, o de una sola de las Cámaras o el simple decreto ejecutivo del presidente de la República.

Respecto a la entrada en vigor internacional del Acuerdo de Escazú, el artículo 22 establece:

El presente Acuerdo entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. 2. Respecto de cada Estado que ratifique, acepte o apruebe el presente Acuerdo o que se adhiera a él después de haber sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, el presente Acuerdo entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

b. Firmas

Como se ha indicado, el artículo 21 del Acuerdo de Escazú establece las normas que regulan la firma del instrumento internacional. De tal manera, el texto estableció un periodo de dos años, desde el 27 de septiembre de 2018 hasta el 26 de septiembre de 2020, para recibir las firmas de aquellos Estados de ALC mencionados en el Anexo 1 del instrumento.

Dentro del periodo contemplado, 24 Estados firmaron este instrumento internacional: Antigua y Barbuda, Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay lo firmaron el primer día hábil (27 de septiembre de 2018). Subsecuentemente lo hicieron Paraguay (28 de septiembre de 2018), Bolivia (2 de noviembre de 2018), San Vicente y las Granadinas (12 de julio de 2019), Granada, Jamaica, San Cristóbal y Nieves (los tres el 26 de septiembre de 2019), Nicaragua (27 de septiembre de 2019), Colombia (11 de diciembre de 2019), Belice (24 de septiembre de 2020) y Dominica (26 de septiembre de 2020) (CEPAL, 2020).

No obstante, aquellos Estados contemplados en el Anexo 1 que no hubiesen firmado el instrumento internacional dentro del periodo contemplado y que desearan obligarse por este, pueden adherirse al Acuerdo tal como señala el mismo artículo 21:

Estará abierto a la adhesión de todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el Anexo 1 que no lo hayan firmado, a partir del día siguiente a la fecha en que expire el plazo para la firma del Acuerdo.

De esta manera, Chile, Venezuela (República Bolivariana de), Bahamas, Barbados, Cuba, El Salvador, Honduras, Suriname, y Trinidad y Tobago pueden todavía contraer las obligaciones contempladas en el Acuerdo; para ello deben formular una declaración en conformidad a la cláusula que permite la adhesión y depositarla en poder del Depositario.

c. Ratificaciones

La forma de aprobación interna, que luego se emplea para ratificar el Acuerdo —en cuanto expresión del consentimiento por parte de un Estado de obligarse por un tratado—, se encuentra regulada por el Derecho interno, principalmente por las normas constitucionales de cada país. El artículo 21 del Acuerdo establece la necesidad de que los Estados parte lo ratifiquen, señalando que “el presente Acuerdo estará sujeto a la ratificación, la aceptación o la aprobación de los Estados que lo hayan firmado”. A su vez, señala que los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación deben ser depositados en poder del Depositario que, de acuerdo con el artículo 25, es el secretario general de las

Naciones Unidas. Con ello se pone en conocimiento ante el resto de las partes la voluntad de un Estado en obligarse.

Ha habido 11 ratificaciones de Estados que han firmado el Acuerdo, y nueve de ellas han sido depositadas. Esta es la situación de Antigua y Barbuda (lo hizo el 4 de marzo de 2020), Bolivia (Estado Plurinacional de) (el 26 de septiembre de 2019), Ecuador (el 21 de mayo de 2020), Guyana (el 18 de abril de 2019), Nicaragua (el 9 de marzo de 2020), Panamá (el 10 de marzo de 2020), San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, y Uruguay (los tres el 26 de septiembre de 2019). Dos países están pendientes de la realización del depósito: Argentina (que aprobó la ratificación en su Congreso el 25 de septiembre de 2020)²⁰ y México (el Senado aprobó el Acuerdo el 6 de noviembre de 2020).

Además, las ratificaciones comprenden un requisito para que el tratado entre en vigencia internacional. El artículo 22 señala que “el presente Acuerdo entrará en vigor el nonagésimo día contado a partir de la fecha en que haya sido depositado el undécimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión”. De esta manera, el Acuerdo entrará en plena vigencia contados 90 días desde el depósito del undécimo instrumento, por lo que basta con que los gobiernos de Argentina y México lo realicen. Este plazo de 90 días también se aplica para aquellas ratificaciones o adhesiones que se lleven a cabo con posterioridad.

Luego de la adopción del Acuerdo, los países signatarios han continuado trabajando con la participación significativa del público, ya que, como estipula el Acta Final del Comité de Negociación, las modalidades de participación se aplican *mutatis mutandis* hasta la primera COP (CEPAL, 2018a). De este modo, la primera reunión de los países signatarios tuvo lugar los días 11 y 12 de octubre en Costa Rica, y participaron representantes de 19 países —Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay—. Asimismo, Cuba y Colombia participaron en calidad de observadoras y acompañaron la reunión organismos internacionales y expertos.

Los países se centraron en analizar los siguientes temas que formarán parte de la agenda de la primera COP: las reglas de procedimiento, incluidas las modalidades para la participación significativa del público (artículo 15.4.a); las disposiciones financieras necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo (artículos 14 y 15.4.b), y las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (artículo 18.1). En dicha reunión también se abordaron estrategias y alianzas para una pronta entrada en vigor e implementación del Acuerdo. Como contribución a dicha discusión, la CEPAL coordinó una encuesta sobre desafíos y prioridades completada por los países durante el taller regional realizado en abril de 2019. Como resultado se observó que los desafíos y prioridades apuntaban, principalmente, a aspectos transversales como la educación ambiental, la elaboración de planes de trabajo nacionales para la implementación del acuerdo, el fortalecimiento de instituciones, las alianzas de cooperación, el apoyo a personas y grupos en situación de vulnerabilidad, y la necesidad de avanzar en los procesos de firma y ratificación. Tras estos aspectos, se destacaban el acceso a la justicia, el acceso a la información y los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Adicionalmente, la encuesta resaltó, entre otros puntos, el de las oportunidades de cooperación, el intercambio de experiencias, la asistencia técnica y el apoyo de organizaciones regionales, donantes y bancos de desarrollo²¹.

²⁰ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina, 2020.

²¹ Para mayor información, véase “Primera Reunión de los Países Signatarios del Acuerdo de Escazú”. Disponible en la web <https://acuerdodeescazu.cepal.org/s1/es>.

Cabe mencionar que la próxima reunión de países signatarios está confirmada para el 9 y 10 de diciembre de 2020 en Antigua y Barbuda (presencial, si es posible, o semipresencial o virtual, dependiendo de las recomendaciones de la OMS).

6. Debates y planteamientos políticos en torno al Acuerdo de Escazú en los países de América Latina

ALC se ha visto envuelta en una transición ideológica desde 2018. Si a finales de ese año gran parte de los gobiernos nacionales estaban conformados por gabinetes orientados al sector progresista —consolidados durante la década pasada—, actualmente, salvo algunas excepciones, se ha producido un giro hacia tendencias más conservadoras. En ese sentido, países como Chile, Brasil y Uruguay —que habían sostenido largas herencias de gobiernos cercanos a la izquierda como los de Dilma Rousseff en Brasil, Michelle Bachelet en Chile o Tabaré Vázquez en Uruguay— han pasado en tres años a tener gobiernos más conservadores, bajo las figuras de Jair Bolsonaro, Sebastián Piñera o Lacalle Pou, respectivamente. Las excepciones a este cambio político se reducen tan solo a México y Argentina, que se han orientado nuevamente a sectores más progresistas con las elecciones de Andrés Manuel López Obrador y de Alberto Fernández.

No obstante, si bien existe un profundo cambio político en el ámbito latinoamericano, este no se ha plasmado de manera uniforme y coordinada en la política exterior. Por el contrario, las elecciones del presidente del BID o la salida de Estados miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) son ejemplos de una descoordinación, fragmentación y desarticulación de la respuesta de los actores en la región, que apuestan más por una política exterior que vele por los intereses propios.

En ese sentido, desde la adopción del texto de Escazú, no existen factores considerables que permitan entender una lógica exterior articulada para explicar la firma o no firma (o ratificación, en su caso) del Acuerdo. Más bien, la decisión política de cada Estado corresponde a decisiones en torno a asuntos internos, alejadas de toda estrategia de bloque o relacionadas con el color político. Tal es el caso de Chile: a pesar de ser el principal impulsor y uno de los negociadores principales del Acuerdo; de tener un rol clave en materia internacional y ambiental, presidiendo la COP25, y de llamar al resto de la comunidad latinoamericana y caribeña para suscribir el Acuerdo, ha pasado a demorar su firma tras la llegada de Sebastián Piñera a la presidencia, aduciendo con argumentos vacilantes la afectación en sus intereses nacionales. Lo mismo ha sucedido en Brasil, país en el que —tras la firma del tratado bajo la presidencia de Michel Temer— el ascenso de Jair Bolsonaro, y de su agenda soberanista y negacionista del cambio climático, ha interrumpido las posibilidades de su ratificación. Sin embargo, ocurre lo contrario con Uruguay o Colombia, en donde sus respectivos gobiernos, tras la realización de elecciones y el cambio hacia la derecha, han tomado la iniciativa para adoptar el texto y avanzar hacia su ratificación. E incluso países como Argentina, Ecuador y México han firmado y ratificado el Acuerdo pese a los fuertes cambios en su orientación política.

Es preciso tener en cuenta que existen particularidades en los procesos de ratificación en los países de ALC, que en algunos casos exigen incluso el pronunciamiento de una Corte o Tribunal Constitucional. Considerando además el contexto político reseñado, es posible distinguir cuatro estadios: a) países que no han firmado el Acuerdo y/o han manifestado que es inconveniente; b) países que han suscrito el Acuerdo, pero cuya ratificación aún no está en tramitación en sus congresos; c) países que están discutiendo el Acuerdo en sus congresos, y d) países que han ratificado el Acuerdo y son parte del mismo.

a. Países que no han firmado el Acuerdo y/o han manifestado que es inconveniente

Estos países se reducen a Cuba, Chile, El Salvador, Honduras y Venezuela; por su parte, Perú es el único suscriptor cuyo Congreso ha rechazado el Acuerdo. Cabe destacar que tanto Cuba como Venezuela no fueron parte del Comité de Negociación, sin perjuicio de que Cuba asistiese a la primera reunión de países signatarios, que tuvo lugar en 2019, en calidad de observador. En contraste, Chile, país proponente de este instrumento regional; Perú, que formó parte del proceso desde Río+20 y de la mesa directiva; Honduras, que se sumó al proceso para la segunda reunión de puntos focales, y El Salvador, país que participó en la última reunión de dicho grupo, no han mostrado voluntad para incorporarse plenamente al Acuerdo.

En el caso de Honduras, el gobierno se escuda en consultas internas y públicamente reina el silencio. Por su parte, el presidente de El Salvador, consultado en una cadena nacional de radio y televisión el 24 de septiembre de 2019, ante el inminente vencimiento del plazo para definir su postura, afirmó: “A mí me gusta mucho el espíritu del Acuerdo, de hecho tengo una conversación con el presidente de Costa Rica (Carlos Alvarado Quesada) para hablar al respecto, pero nosotros como El Salvador quisiéramos hacerle modificaciones a dos artículos específicos del Acuerdo de Escazú”. Y, sin entrar en más detalles, señaló: “lo firmaríamos si se hicieran esos pequeños cambios que parecerían de forma, pero son importantes para garantizar el cuidado del medio ambiente, que es lo que pretende el Acuerdo, sin evitar el desarrollo de nuestros países que les hace falta”²².

Aparte de estos países, la mayor atención mundial se centró, como es comprensible, en la sorprendente ausencia de Chile en la apertura de la firma, y en su errática posición, que culminó —a pocos días de cerrarse el periodo de suscripción— en su decisión de restarse del acuerdo. Por medio de un informe, sin firmas, numeración, fecha ni iniciales de responsabilidad, el Ejecutivo indicó que el Acuerdo de Escazú no era conveniente para los intereses del país. Hay que destacar que Chile transitó por posiciones totalmente opuestas. En primer término, de manera consecuente con su rol de copresidencia en la dirección del proceso hasta la primera COP y en virtud del mandato conferido por los países al concluir la negociación (CEPAL, 2018a), realizó una declaración en conjunto con Costa Rica, invitando a:

Los 33 gobiernos de la región a suscribir este importante tratado y contribuir por medio de su implementación a una protección más integral del ambiente y el fortalecimiento de los Derechos Humanos. Asimismo, reiteran que el Acuerdo de Escazú inaugura, desde las particularidades de América Latina y el Caribe un nuevo estándar para la construcción de la democracia ambiental (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2018).

A pesar de esta expresa declaración y compromiso, sorpresivamente, a días de la apertura de la firma del Acuerdo de Escazú, Chile se restó de la ceremonia. Esto fue interpretado como un gesto político ante el inminente fallo de la Corte Internacional de Justicia, por la disputa con Bolivia, malinterpretando la cláusula de solución de controversias del Acuerdo de Escazú y su mención a esta Corte Internacional. Tras casi dos años de la mencionada ceremonia en Nueva York, el gobierno chileno ha afirmado estar aún “estudiando” el tratado (el mismo que negoció y adoptó el país), deslizándose luego que no sería una prioridad. Finalmente, en septiembre de 2020, a solo unos días del cierre del periodo de firma, el gobierno anunció que no lo firmaría por estimar que no era conveniente para los intereses del país²³.

²² Véase <https://www.youtube.com/watch?v=x5Tpip2sS-g>.

²³ “El acuerdo, en opinión del gobierno y como está planteado, es inconveniente para Chile. Esa es la razón por la que hasta ahora no se ha suscrito. [...] una decisión de esta naturaleza debe requerir la mejor comprensión de todos los sectores que tienen

Por su parte, en Perú, el Ejecutivo remitió al Congreso nacional el respectivo proyecto de resolución legislativa en agosto de 2019, destacando que el tratado es conveniente a los intereses del país, entre otros aspectos, debido a lo señalado por la cartera ambiental en cuanto a que:

El fortalecimiento del mandato de implementación de los tres derechos de acceso, los cuales, si bien se encuentran recogidos en la legislación nacional y normativa internacional vinculante para el Perú, encuentran elementos en el Acuerdo que fortalecen su implementación y aplicación (Congreso Nacional del Perú, 2019).

Para dicho informe se tomó en cuenta la opinión técnica de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público-Fiscalía de la Nación, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de la Producción, y la Presidencia del Consejo de Ministros, además de la Dirección de Medio Ambiente y la Dirección de Derechos Humanos como dependencias competentes de la Cancillería.

Ese mismo mes de agosto de 2019 la gestión se derivó a la Comisión de Relaciones Exteriores, la cual, resaltando el poco conocimiento de los incumbentes, realizó 13 sesiones donde participaron casi 50 invitados. Estuvieron presentes académicos, ministros, exministros, gobernadores regionales, alcaldes, representantes de colegios profesionales, embajadores, miembros de las fuerzas armadas, representantes de comunidades nativas y comunidades indígenas, representantes de cámaras de comercio, miembros de asociaciones de jóvenes, representantes de ONG, gremios y representantes de la ciudadanía en general.

El 20 de octubre se presentó a la Comisión un dictamen para rechazar la ratificación, cuya mayor parte recogía las intervenciones y apelaba a razones como la afectación a la soberanía y la vulneración de la igualdad ante la ley por el artículo 9 del Acuerdo de Escazú. El dictamen fue aprobado por nueve votos y rechazado por tres, por lo que el proyecto de ley fue archivado. Los congresistas del voto minoritario presentaron un informe disidente como un acto simbólico esperando que sea de utilidad para la siguiente legislatura²⁴.

b. Países que han firmado el Acuerdo, pero no se encuentra en discusión en sus congresos

En este grupo están Brasil, Guatemala y República Dominicana, países que suscribieron el Acuerdo el primer día de su apertura a firma, pero cuyo análisis aún está en la sede del Ejecutivo.

Además destaca el caso de Paraguay, país que también estuvo entre los primeros signatarios, y donde el Acuerdo ingresó al Congreso en junio de 2019. En su oficio se hizo alusión, entre otros puntos, a que el contenido y espíritu del Acuerdo se encontraba en consonancia con el ordenamiento jurídico interno paraguayo. Sin embargo, el gobierno procedió a su retiro en diciembre de 2019, invocando la disposición constitucional del artículo 212, que faculta al Ejecutivo para retirar del Congreso los proyectos de ley que hubiera enviado, o desistir de ellos, salvo que estuviesen aprobados por la Cámara de origen. Si bien no se explicitaron los motivos para fundamentar el retiro, salvo la cita al mencionado artículo,

interés en la materia [...] no quiero que haya ningún margen para una mala interpretación. Yo he dicho que la posición del gobierno no ha cambiado [...] no debe haber espacio para la generación de una falsa expectativa porque los términos son lo suficientemente elocuentes” (Senado de la República de Chile, 2020). Para un análisis detallado de la posición de Chile, véase Durán y Nalegach (2020).

²⁴ Para mayor información, véase: <https://albertodebelaunde.pe/congresistas-presentan-dictamen-alternativo-a-favor-de-la-ratificacion-del-acuerdo-de-escazu>.

en medios locales se ha indicado que obedeció a los cuestionamientos de ciertos grupos empresariales pero, sobre todo, a las declaraciones del arzobispo de la Iglesia católica, respecto a que el Acuerdo sería una amenaza que proviene de la ONU, que pretende llegar a un acuerdo de todos los acuerdos, e imponer resoluciones anteriores concernientes al aborto, la ideología de género o la eutanasia (ABC, 2019). Cabe destacar que el proyecto había recibido pocos meses antes dictamen aprobatorio en las Comisiones de Energía, Recursos Naturales, Población, Ambiente, Producción y Desarrollo Sostenible, y en las de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo de la Cámara de Senadores²⁵.

c. Países tramitando el Acuerdo en sus congresos

Se trata de Costa Rica y Colombia. El primer país suscribió el Acuerdo el 27 de septiembre de 2018, mientras que Colombia lo hizo el 11 de noviembre de 2019.

En febrero de 2019, Costa Rica inició formalmente el trámite del expediente 21.245 en la Asamblea Legislativa, el cual comienza señalando que:

Costa Rica ha mantenido una reconocida tradición de respeto y garantía de los derechos humanos y destaca que Costa Rica no solo ha sido pionera en la construcción del derecho ambiental, incorporando en su Constitución Política el artículo 50 que dispone el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. También ha sido iniciadora de la aplicación de diversos instrumentos para la salvaguarda de este derecho [...] (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2019).

Tras lograr su aprobación en el primer debate, en febrero de 2020, el expediente fue enviado para consulta preceptiva al juez constitucional. La Corte Constitucional, en voto mayoritario, declaró la existencia de un vicio de procedimiento, por falta de consulta del proyecto de ley a la Corte Suprema de Justicia, al desprender la imposición de obligaciones para el poder Judicial de brindar asistencia técnica y gratuita²⁶. Como consecuencia, el Acuerdo deberá retrotraer el proceso al primer debate.

Colombia firmó el Acuerdo de Escazú en el marco de la Gran Conversación Nacional abierta a propósito de reclamos y protestas en dicho país, que incluían los temas ambientales. El texto llegó con carácter de urgencia al Congreso el 20 de julio de 2020. El Ejecutivo resaltó que:

Al presentar a la aprobación del Congreso de la República este instrumento, se reconoce que la suscripción del Acuerdo de Escazú contribuye a la institucionalización de una gestión pública moderna basada en la transparencia, la rendición de cuentas, la interlocución continua con la ciudadanía y la generación de confianza. También servirá para el fortalecimiento de las políticas internas y la consolidación de mecanismos efectivos que permitan a los ciudadanos el goce de los derechos ya reconocidos. De la misma forma, el Acuerdo de Escazú generará la posibilidad de acceder a apoyo internacional para la creación y fortalecimiento de capacidades del país y para movilizar recursos de cooperación.

Hasta la fecha (noviembre de 2020), se han producido dos audiencias públicas, en el Senado y en la Cámara, los días 3 y 14 de septiembre, en las cuales participaron representantes de gremios, academia y sociedad civil (Escazú Ahora, 2020). El Acuerdo debe ser debatido y aprobado en tres debates del Legislativo. El debate conjunto de las comisiones segundas del Senado de la República y Cámara de Representantes fue pospuesto en cuatro ocasiones, y se retomó el 4 de noviembre de 2020.

²⁵ Véase ficha técnica del expediente que aprueba el Acuerdo de Escazú, Paraguay. Disponible en: http://silpy.congreso.gov.py/expediente/116743?fbclid=IwARoZ3FxsW_57NxM4-BHq3ROmiwvoD9EUeeZcEDyWpFINbz-_361BUbJdvXw.

²⁶ Véase: Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad sobre Acuerdo de Escazú (Poder Judicial de Costa Rica, 2020).

d. Estados parte del Acuerdo de Escazú

Hasta la fecha han ratificado el Acuerdo los siguientes países: Bolivia (Estado plurinacional de), Ecuador, Uruguay, Nicaragua, Panamá, Argentina y México. Además, estos países, con la excepción de Bolivia, suscribieron el Acuerdo en cuanto estuvo disponible para dicho trámite, es decir, el 27 de septiembre de 2018. Como se ha indicado, en cuanto Argentina y México depositen sus respectivos instrumentos de ratificación —junto a los depósitos ya realizados por Antigua y Barbuda, Guyana, San Vicente y las Granadinas, y San Cristóbal y Nieves—, se dispondrá de las 11 ratificaciones que exige el tratado para entrar en vigor en el plazo señalado por el mismo.

Argentina ratificó el Acuerdo mediante la Ley nº 27.566, publicada el 19 de octubre de 2020 (Congreso de la Nación Argentina, 2020) y está pendiente el depósito del respectivo instrumento en la sede de las Naciones Unidas. Cabe destacar que obtuvo la aprobación unánime en el Senado, mientras que, en la Cámara de Diputados, obtuvo 240 votos positivos, 4 negativos y 2 abstenciones. En su aprobación, se destacó que:

En un momento de nuestra historia caracterizado por una fragmentación y crisis del multilateralismo debemos reconocer la voluntad política de nuestra región por arribar a acuerdos, fomentar la cooperación y aunar esfuerzos en defensa del medio ambiente y los derechos humanos. Agregar además, que si bien es de reconocer que nuestro país cuenta con un importante desarrollo legislativo en materia de acceso a la información ambiental y acceso a la justicia, no es óbice esta causal para reconocer que las disposiciones del acuerdo brindarán herramientas para enfocarse, en mejor medida, al cumplimiento de las normas, participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental, contralor de las decisiones judiciales, reparación del daño ambiental, etc. (Cámara de Diputados de Argentina, 2019).

Bolivia firmó el Acuerdo de Escazú el 2 de noviembre de 2019 y lo ratificó mediante la Ley nº 1182 de 3 de junio de 2019 (Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia, 2019). Además, es Estado parte desde el 26 de septiembre de 2019. Entre las justificaciones que dio el Ejecutivo para aprobarlo, figura que es el único tratado vinculante surgido de Río+20, así como el primer acuerdo ambiental de ALC, y el primero en el mundo, en contener disposiciones específicas en favor de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Por su parte, en el informe de la Asamblea Legislativa se destacó que, al ser un instrumento que garantiza la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso, se condice con los mandatos constitucionales.

Por su parte, Ecuador aprobó el Acuerdo mediante la Resolución legislativa nº II-2019-2021-005 del pleno de la Asamblea Nacional. La aprobación en el Congreso el 5 de febrero de 2019 se realizó por unanimidad, con 92 votos a favor. Los congresistas que intervinieron en el debate destacaron, entre otros elementos positivos, la contribución del tratado a la consecución de los ODS de la Agenda 2030, y que brindaría seguridades a los defensores del medio ambiente. Por su parte, la Corte Constitucional dictaminó que el tratado guardaba conformidad y compatibilidad con la Constitución (Asamblea Nacional, República de Ecuador, 2019).

Uruguay ratificó el Acuerdo mediante la Ley nº 19.773 de 17 de julio de 2019. Destaca, pues, su rápida tramitación, fruto del trabajo conjunto entre los ministerios de Relaciones Exteriores y de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Uruguay es Estado parte desde el 26 de septiembre de 2019. En la respectiva sesión de la Cámara de Representantes, en la Comisión de Relaciones Internacionales del 15 de mayo de 2019, el director de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores destacó, entre otros aspectos, que:

El proceso de negociación fue inédito y pionero a nivel internacional porque en él participaron no solo los Estados latinoamericanos y caribeños sino, también, la sociedad civil a través de lo que se denominó “representantes del público”. A su vez, el acuerdo contiene varias disposiciones que, a nuestro juicio, son muy importantes desde el punto de vista del derecho internacional y de los derechos humanos, vinculados con el medio ambiente (Cámara de Representantes de Uruguay, 2019).

Nicaragua y Panamá son Estados parte desde el 9 y el 10 de marzo de 2020 respectivamente. En el caso de Nicaragua su ratificación se verificó por Decreto de la Asamblea Nacional nº 8629, publicado el 19 de noviembre de 2019. Y Panamá aprobó el Acuerdo por medio de la Ley nº 125 del 4 de febrero de 2020. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente de este país, gracias al Acuerdo se cuenta con una herramienta valiosa que permitirá a dicho ministerio ampliar aún más la participación ciudadana y crear de manera más directa el acceso a la información (Ministerio de Ambiente de Panamá, 2020).

México, por su parte, luego de sus consultas internas, derivó el expediente del Acuerdo al Congreso en agosto de 2020, esgrimiendo entre sus consideraciones que:

El Acuerdo refleja aspectos y principios consagrados en la legislación nacional vigente, así como en diversos tratados de los que México es Parte [...] por lo que de ser aprobado por ese órgano legislativo se complementaría y enriquecería el orden jurídico en materia ambiental, en favor de los mexicanos.

En México el periodo legislativo comenzó en septiembre, y fue el 4 de noviembre de 2020 cuando las comisiones unidas de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, de Relaciones Exteriores, y de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático del Senado votaron unánimemente en favor del Acuerdo de Escazú. Al día siguiente, el Senado de México votó favorablemente y por unanimidad el Acuerdo.

7. Tópicos controvertidos en algunos Estados

Tras el anterior apartado, en el que se han apreciado distintos avances y posiciones, a continuación se relevan ciertos tópicos que han sido objeto de particular atención en varios países de América Latina²⁷.

a. Soberanía de los Estados

Uno de los argumentos a los que se ha recurrido para no firmar o ratificar el Acuerdo ha sido la supuesta pérdida de soberanía, ya sea del control de los recursos naturales, por la imposición de normas desde el exterior —que vendrían a sustituir la legislación nacional en forma directa—, o por el “amarrarse por cuatro años” a un tratado, considerándolo casi una “camisa de fuerza” jurídica del Estado. Por un lado, la no comprensión del verdadero sentido y alcance del objeto y fin del Acuerdo de Escazú ha llevado a interpretaciones erradas o, directamente, a mentiras sobre los efectos que tendría en los Estados parte.

Si entendemos la soberanía como la capacidad de autogobernarse de un Estado, y de dictar sus normas dentro de su territorio respecto de las personas y bienes que en él se encuentran, debemos complementarla englobando la dimensión exterior de dicha capacidad: la de celebrar tratados internacionales

²⁷ Existen críticas de carácter más particular en los países, como sería el caso de los argumentos mencionados en Paraguay, la autoejecutabilidad en el caso de Chile, o la omisión del Acuerdo en regular la actividad ilegal en las discusiones en Perú. Para un mayor detalle sobre las posiciones específicas en este país, véase: Clínica Jurídica Ambiental de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2020.

con socios en el exterior que generarán derechos y obligaciones jurídicamente exigibles. Por lo tanto, por la voluntad e intención de las partes —según el principio del libre consentimiento en obligarse por los tratados—, estas aceptan comprometerse a través de estos instrumentos, puesto que se comparte el objeto o fin del tratado. En otras palabras, vincularse por medio de tratados internacionales es expresión de la soberanía en el ámbito internacional, y no una imposición. El Acuerdo de Escazú, además, por su propia naturaleza, y por la intención de las propias partes negociadoras, es muy respetuoso en relación con la dimensión interna de la soberanía, dejando expresamente estipulado que la implementación de muchas de sus normas se realizará según lo establecido en la legislación de los Estados, y en los tiempos y posibilidades de estos.

Un argumento que cobró fuerza en Chile en 2018, entre los sectores más soberanistas, fue la errónea interpretación que hicieron respecto a la norma referida a la cooperación, que establece que se debe “tener en especial consideración a los Estados sin litoral” (Paraguay y Bolivia), norma vinculada al mecanismo de solución de controversias que estipula el tratado y que señala, como uno de los mecanismos de solución de controversias jurisdiccionales (y optativos), a la Corte Internacional de Justicia. En virtud de estas normas, se sostuvo que Bolivia podría demandar a Chile ante el Tribunal de las Naciones Unidas por una salida soberana al mar. Pero esta argumentación no encuentra ningún sustento jurídico serio.

Cabe destacar en este punto que, en los artículos 3.i y 3.j, se establece expresamente, como principios que informan el Acuerdo, el de la soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales y el de igualdad soberana de los Estados.

Otro punto importante a aclarar ante los argumentos falaces esgrimidos en varios países es que el Acuerdo no tiene como fin establecer obligaciones “entre Estados”, como normalmente hacen los tratados más tradicionales. En su lugar, busca el compromiso de colaboración entre los Estados para que sus legislaciones internas avancen en las materias propias del objeto del Acuerdo. En otras palabras, la beneficiaria final de las normas del Acuerdo de Escazú es la ciudadanía de los Estados, no los otros Estados. Se busca subir el estándar en materia de acceso a la información, transparencia y participación ciudadana, así como de acceso a tribunales ambientales en beneficio de las personas de ALC.

Otro tema presente en varios debates, vinculados con la cuestión del poder soberano de los Estados, atañe al margen de decisión que estos retienen al hacerse parte del Acuerdo de Escazú. Cabe destacar que, entre los primeros acuerdos a los que se llegó, estaba que los gobiernos reconocerían las condiciones particulares de cada país en el examen de iniciativas legales, políticas, diagnósticas y prácticas, lo que implicó que antes de la negociación se estudiaron en detalle las distintas realidades. Como se ha indicado, se aprecia que en el texto se optó por una solución jurídica flexible, que dejara la discreción necesaria para que los Estados parte establecieran sus prioridades y medidas en el cumplimiento de los estándares de Escazú. Ciertas disposiciones que han sido cuestionadas, según se aprecia de su tenor literal, obedecerán a decisiones de los Estados que las adoptarán según sus circunstancias. En esta línea, los medios probatorios de inversión de la carga de la prueba y la inversión dinámica de la prueba son solo ejemplos a consideración de los países, no una imposición del Acuerdo. Asimismo, el apoyo de asesoría jurídica gratuita y mecanismos de solución alternativa de controversias será según corresponda.

Es esperable que los Estados parte desarrollen sus propios planes de implementación, como se observa de las conversaciones ya sostenidas entre los países signatarios. En la aplicación de dichos planes, los Estados parte contarán con los mecanismos de apoyo y cooperación ya reseñados.

b. Mecanismo de solución pacífica de controversias

El artículo 19 del Acuerdo de Escazú establece un mecanismo de solución de controversias en caso de presentarse durante su ejecución. Este artículo ha sido foco de críticas y desconfianzas en algunos países, en especial de Chile, por la mención expresa a la posibilidad de recurrir a la Corte Internacional de Justicia.

Esta norma establece que:

1. Si surge una controversia entre dos o más Partes respecto de la interpretación o de la aplicación del presente Acuerdo, esas Partes se esforzarán por resolverlo por medio de la negociación o por cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable.
2. Cuando una parte firme, ratifique, acepte o apruebe el presente Acuerdo o se adhiera a él, o en cualquier otro momento posterior, podrá indicar por escrito al Depositario, en lo que respecta a las controversias que no se hayan resuelto conforme al párrafo 1 del presente artículo, que acepta considerar obligatorio uno o los dos medios de solución siguientes en sus relaciones con cualquier Parte que acepte la misma obligación: a) el sometimiento de la controversia a la Corte Internacional de Justicia y b) el arbitraje de conformidad con los procedimientos que la Conferencia de las Partes establezca.
3. Si las Partes en la controversia han aceptado los dos medios de solución de controversias mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, la controversia no podrá someterse más que a la Corte Internacional de Justicia, a menos que las Partes acuerden otra cosa.

Este mecanismo no es una forma inédita de resolver las controversias jurídicas que podrían surgir de la interpretación y aplicación del tratado. Existen numerosos tratados que contemplan una disposición similar sin que haya sido motivo para no suscribirlos, como el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, el Convenio de Minamata sobre el Mercurio y el Acuerdo de París sobre Cambio Climático. También debe destacarse que, aplicando el principio de la base voluntaria de la jurisdicción internacional, esta norma dice claramente que los Estados pueden optar por estos mecanismos, y pueden perfectamente no aceptar dotar de competencia a la Corte Internacional de Justicia si así lo estima.

c. Utilidad y coherencia del Acuerdo de Escazú en relación con la normativa interna

En varios Estados se ha debatido sobre la utilidad del Acuerdo, considerando el desarrollo de normativa e institucionalidad en los países. Como en efecto se advirtió, a la par de estos avances multilaterales y bilaterales, en el ámbito local también se han producido importantes progresos respecto del Principio 10. En el caso de ALC, destacan instrumentos de gestión ambiental que integran derechos de acceso tales como: sistemas de información ambiental, informes periódicos sobre el estado del medio ambiente, sistemas de monitoreo sistematizado de la calidad ambiental, participación pública en evaluación de impacto ambiental y en evaluación ambiental estratégica, consulta pública de normas, tribunales ambientales y resolución alternativa de conflictos. Corresponde en todo caso resaltar el foco puesto en la aplicación; ello implica que la consagración normativa, incluso a nivel constitucional, no es suficiente. Es más, el objetivo del Acuerdo de Escazú resalta que la implementación debe ser plena y efectiva. Este énfasis es coherente con el origen del proceso: la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe de 2012 se refería a “la necesidad de alcanzar compromisos para la *implementación cabal* de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992” (destacado nuestro).

Para conocer en detalle el escenario regional, los gobiernos solicitaron a la CEPAL un estudio sobre la situación, las mejores prácticas y las necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia. En consecuencia, en 2013, los países tuvieron a su disposición el documento elaborado por CEPAL “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”²⁸. Por ello, fue usual que durante las negociaciones se destacara que no existía ningún país que no tuviese algo que aportar, así como tampoco había país alguno que no pudiese beneficiarse de la cooperación que el instrumento canalizaría.

De este modo, la existencia de normativa previa no hace irrelevante el Acuerdo de Escazú, ya que este incide en la aplicación plena y efectiva de los derechos de acceso. Asimismo, al contemplar dentro de sus principios el de no regresión y progresividad, se favorece una progresiva ampliación de los derechos y garantías contemplados.

Cabe, asimismo, destacar que la Disposición General establece que se trata de un Acuerdo de piso, y no de techo, en cuanto el artículo 4.7 afirma que:

Nada de lo dispuesto en el presente Acuerdo limitará o derogará otros derechos y garantías más favorables establecidos o que puedan establecerse en la legislación de un Estado Parte o en cualquier otro acuerdo internacional del que un Estado sea parte, ni impedirá a un Estado Parte otorgar un acceso más amplio a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y a la justicia en asuntos ambientales.

Otro aspecto que ha llamado la atención ha sido el de si el Acuerdo es beneficioso para el desarrollo sostenible o bien genera desequilibrios, impactando negativamente en el desarrollo económico y las inversiones. Al respecto, el objetivo es claro en señalar cómo los derechos de acceso contribuyen a un desarrollo sostenible. Esto se aprecia, a modo de ejemplo, al propiciarse una toma de decisiones más robusta gracias a los aportes que puede hacer la opinión pública, y a una gobernanza transparente que evite, o al menos reduzca, los riesgos de corrupción e impunidad que desalientan el desarrollo de un país. Asimismo, contar con estándares más precisos permite una mayor claridad y predictibilidad en la adopción de decisiones.

Respecto del rol del público y de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, se ha cuestionado un posible abuso y violación del derecho a la igualdad. Sin embargo, es preciso resaltar que un enfoque de derechos humanos presta especial consideración a aquellos que se encuentran en una situación particular de exposición a la violación de sus derechos. Y, como se ha resaltado en estudios como el de Global Witness, ALC es la región más peligrosa para los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, lo que justifica —sin implicar una discriminación arbitraria— las medidas específicas que plantea el Acuerdo de Escazú (Global Witness, 2020).

d. Apertura del proceso de negociación

En los debates nacionales también se ha hecho referencia a quienes participaron del proceso preparatorio y de negociación. Esta cuestión conlleva el tópico acerca de los intereses que quedaron plasmados en el tratado. Al respecto, es preciso enfatizar que el texto acordado es fruto de un comité intergubernamental, por lo que las decisiones fueron adoptadas por los gobiernos a través de sus representantes oficialmente asignados. Además, como se ha expuesto, el Acuerdo de Escazú es también reconocido por sus inéditas formas de transparencia y participación, que caracterizaron todo su proceso.

²⁸ Dicho documento, de 2013, se actualizó en 2018 (CEPAL, 2018b).

En paralelo, la Organización y Plan de trabajo del Comité de Negociación estableció que cada país emprendería las actividades y consultas necesarias para preparar su participación en la negociación del instrumento regional y que, como modo de favorecer la colaboración del público, establecería mecanismos y diversas modalidades de participación, teniendo en cuenta sus circunstancias particulares, normativas y prácticas (CEPAL, 2015). Como consecuencia de ello, en las rondas de negociación se rindió cuenta de este compromiso y se apreciaron actividades tales como: consulta pública nacional del texto preliminar, talleres de profundización en las temáticas en negociación, mesas de trabajo con diversos actores, etc.

e. Reservas

Finalmente, se ha esgrimido que el Acuerdo de Escazú es un tratado excepcional al no contemplar la posibilidad de esgrimir reservas. El artículo 23 establece expresamente que son inadmisibles, por lo que los Estados deben estar dispuestos a aceptar el Acuerdo en su integridad. Sin embargo, según se aprecia, dicha restricción es la regla general en las últimas décadas para los acuerdos multilaterales medioambientales, tales como la Convención de Diversidad Biológica, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su eliminación. Lo mismo ocurre con los tratados que versan sobre derechos humanos.

8. Conclusiones

Como se ha señalado, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo constituye un referente que, además de impulsar a los países, se constituyó para evaluar la debida gobernanza ambiental. Al igual que el Convenio de Aarhus, en el proceso que condujo al Acuerdo de Escazú se valoraron estos avances, pero se detectaron sus carencias, por lo que se optó por avanzar decididamente a través de estándares que concretasen el mencionado principio. Con ello, se pretendía respetar y garantizar derechos humanos y mejorar la toma de decisiones ambientales y su aplicación en aras de alcanzar un desarrollo sostenible.

Asimismo, contar con un instrumento a nivel regional fue considerado clave en el proceso del Acuerdo de Escazú, ya que ello permitiría la estabilidad que requieren las políticas ambientales, sobre todo en momentos de crisis climática, sin dejar de ser un acuerdo versátil que los Estados podrán usar según sus circunstancias para alcanzar su objetivo. Asimismo, el que dicho instrumento, además, haya adquirido la naturaleza de vinculante facilita la movilización de recursos para la creación y fortalecimiento de capacidades y la cooperación.

En un contexto de crisis del multilateralismo y bajo los efectos de una pandemia sin precedentes, que el Acuerdo de Escazú esté pronto a entrar en vigor es un logro indiscutible. Sin embargo, llaman la atención ciertas argumentaciones difíciles de fundamentar racionalmente que parecieran, por tanto, obedecer más bien a razones ideológicas y campañas de desinformación. Sin duda, el que Chile se restara del instrumento que propuso e impulsó dio pie a que se levantaran sospechas infundadas y, a veces, sobrerrepresentadas en los medios. Ciertamente, una pronta ratificación por parte de Costa Rica, país que es honrado en el nombre del tratado, será particularmente relevante para disipar varios mitos y contar al menos con una de las dos copresidencias liderando el Acuerdo que pronto entrará en vigor y celebrará su primera Conferencia de las Partes.

Sin perjuicio de aquellos argumentos que se consideran errados según lo expuesto en la última sección de este documento, es comprensible que un instrumento que se ha valorado como pionero, visionario y transformador sea objeto de cuestionamientos e incluso de oposición por parte de ciertos grupos.

Con justa razón se ha destacado que el Acuerdo de Escazú es tanto un instrumento ambiental como un tratado de derechos humanos. Gracias a esta doble dimensión, los compromisos que los Estados han asumido en favor de un desarrollo sostenible —así como aquellos derivados del derecho internacional de los derechos humanos— se ven reforzados gracias a nuevos estándares que aspiran a una mayor prosperidad, dignidad y sostenibilidad. Sin duda, en la región más desigual del mundo y de mayores ataques a los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales, el Acuerdo de Escazú goza aún de una mayor justificación.

Evidentemente, el Acuerdo de Escazú no es la solución “mágica” e inmediata a todos los desafíos ambientales, como no lo es ningún instrumento por sí solo. Pero sí es un referente con la potencialidad de catalizar transformaciones profundas que explica los numerosos debates y atención que ha generado en la región y en el mundo.

Referencias bibliográficas

- ABC (2019): “Abdo retira proyecto para aprobar el Tratado de Escazú” (2 de diciembre). Disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/12/02/abdo-retira-proyecto-para-aprobar-el-tratado-de-escazu/>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2019): Aprobación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú). Disponible en: <http://www.aselex.cr/boletines/Proyecto-21245.pdf>.
- ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2019): Ley nº 1182 (3 de junio). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/ley_1182_bolivia.pdf.
- ASAMBLEA NACIONAL, REPÚBLICA DEL ECUADOR (2020): “Por unanimidad, pleno de la asamblea nacional ratifica el acuerdo de Escazú” (4 de febrero). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/65205-por-unanimidad-pleno-de-la-asamblea-nacional-ratifica-el>.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE ARGENTINA (2019): Proyecto de Ley. Ratificación del Acuerdo de Escazú. Disponible en: <https://www.diputados.gov.ar/proyectos/proyecto.jsp?exp=4527-D-2019>.
- CÁMARA DE REPRESENTANTES DE URUGUAY (2019): 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 (Acuerdo de Escazú) (15 de mayo). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2019/05/2105-1.pdf>.
- CEPAL (2013): “Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas”, Santiago. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/documentos/acceso-la-informacion-participacion-justicia-temas-ambientales-america-latina-caribe>.
- (2015): “Organización y plan de trabajo del comité de negociación del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe”, Santiago. Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/S1500423_es.pdf?sequence=1.
- (2018a): *Acta Final. Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*, San José. Disponible en: <https://negociacionp10.cepal.org/9/es/documentos/acta-final>.
- (2018b): “Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43301-acceso-la-informacion-la-participacion-la-justicia-asuntos-ambientales-america>.

- (2020): “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” (27 de septiembre). Obtenido de Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>.
- CIDH (2017): “Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia”. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.
- CLÍNICA JURÍDICA AMBIENTAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (2020): “Informe complementario para la ratificación Acuerdo de Escazú”, Lima. Disponible en <https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/wp-content/uploads/2020/10/Informe-Complementario-Cli%CC%81nica-Juri%CC%81dica-Ambiental-PUCP-vfinal.pdf>.
- CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2020): Acuerdos. Ley 27.566. Aprobación. Boletín Oficial de la República Argentina (19 de octubre). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/236220/20201019>.
- CONGRESO NACIONAL DEL PERÚ (2019): Proyecto de Resolución Legislativa nº 4645 - 2019-PE (2 de agosto). Disponible en: https://es.scribd.com/document/420985655/Proyecto-de-Resolucio-n-Legislativa-N-4645-2019-PE#from_embed.
- DURÁN, V. y NALEGACH, C. (2020): “¿Por qué Chile debe adherir al Acuerdo de Escazú?”, *Perspectivas* #2, Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile. Disponible en: <http://derecho.uchile.cl/centro-de-derecho-ambiental/extension/perspectivasca.html>.
- EEAS (2020): “Construyendo una Europa Global”, European Union External Action (9 de septiembre). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/84888/building-global-europe_en.
- ESCAZÚ AHORA (2020): Escazú Colombia Ahora (13 de agosto). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: <https://escazuahora.com.co/ratificacion/>
- GLOBAL WITNESS (2020): “Defender el mañana: La crisis climática y amenazas contra defensores de la tierra y el medio ambiente”. Disponible en: <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>.
- KNOX, J. H. (2012): Informe preliminar del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (Doc. ONU A/HRC/22/43). Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A.HRC.22.43_sp.pdf.
- (2013): Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, CEPAL. Disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/es/documentos/informe-experto-independiente-la-cuestion-obligaciones-derechos-humanos-relacionadas>.
- MINISTERIO DE AMBIENTE DE PANAMÁ (2020): Ley 125 del 4 de febrero de 2020, que convierte el acuerdo de Escazú en ley de la República de Panamá (7 de febrero). Consultado en noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.miambiente.gob.pa/7656-2/>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO DE ARGENTINA (2020): “La Argentina adhiere al Acuerdo de Escazú”, Buenos Aires. Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-adhiere-al-acuerdo-de-escazu>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2018): “Comunicado conjunto Costa Rica – Chile sobre la apertura a la firma del Acuerdo de Escazú en la Asamblea General de las Naciones Unidas”, Santiago. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/minrel/noticias-antecedentes/comunicado-conjunto-costa-rica-chile-sobre-la-apertura-a-la-firma-del>.
- OEA (1948): *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.
- (1969): *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*. Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

- (1988): *Protocolo de San Salvador*, San Salvador. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/protocolo-san-salvador-es.pdf>.
- (2001): *Carta Democrática Interamericana*. Disponible en: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.
- OHCHR (1993): *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf.
- ONU (1948): *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf.
- (1966): *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
- (1987): *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Naciones Unidas. Disponible en: http://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_Lecture_1/CMMAD-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf.
- (1992): *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>.
- (2012): *El futuro que queremos*, Naciones Unidas. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/764Future-We-Want-SPANISH-for-Web.pdf>.
- (2015): *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Doc. ONU A/RES/70/1, Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 70/1 (25 de septiembre de 2015). Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- PERFIL (2020): “Joseph Nye: ‘Trump es el problema más grande para Estados Unidos’” (15/08/2020) Disponible en: <https://www.perfil.com/noticias/actualidad/joseph-nye-trump-es-el-problema-mas-grande-para-estados-unidos.phtml>.
- PODER JUDICIAL DE COSTA RICA (2020): Resolución nº 06134 - 2020 de la Sala Constitucional de Costa Rica. Disponible en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-978084>.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE MÉXICO (2020): Oficio sobre Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y el acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-08-19-1/assets/documentos/SEGOB_Instrumento_Internacional_Escazu_Costa_Rica.pdf
- SENADO DE LA REPÚBLICA DE CHILE (2020): “Canciller Allamand expuso ante la Comisión de RR.EE. sobre Acuerdo de Escazú y cable transpacífico”. Disponible en: <https://www.senado.cl/canciller-allamand-expuso-ante-la-comision-de-rr-ee-sobre-acuerdo-de/senado/2020-09-09/100517.html>.
- SUD OUEST (2020): “Coronavirus: Macron veut rebâtir ‘une souveraineté nationale’ avec la relocalisation d’industries stratégiques” (31 de marzo). Disponible en: <https://www.sudouest.fr/2020/03/31/coronavirus-macron-veut-rebatir-une-souverainete-nationale-avec-la-relocalisation-d-industrie-strategiques-7377061-10861.php>.



Fundación Carolina, diciembre 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26. Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
[@Red_Carolina](https://twitter.com/Red_Carolina)

ISSN-e: 1885-9119

DOI: <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT40>

Cómo citar:

Nalegach, C. y Astroza, P. (2020): “La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú”, *Documentos de Trabajo* nº 40 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina

La Fundación Carolina no comparte necesariamente
las opiniones manifestadas en los textos firmados
por los autores y autoras que publica.

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons
Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional
(CC BY-NC-ND 4.0)

