

ESTUDIO

# ACUERDO DE ESCAZÚ

El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera CoP

**Tomás Severino Ortega,**  
Cultura Ecológica, A.C.

28 de febrero de 2022



El Acuerdo de Escazú es el primer instrumento de derechos humanos y medio ambiente exclusivo de la región que abarca desde el río Bravo hasta la Patagonia.



Sus innovaciones hacen de él el instrumento regional más trascendente en la materia en décadas. Representa la posibilidad de cooperación nacional, regional, intra y extra regional y fortalecimiento de capacidades nacionales, estatales y municipales.



La participación de la sociedad civil ha sido una constante en todo el proceso, desde sus inicios hasta la entrada en vigor y su papel en las futuras conferencias.



# Índice

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>BREVE HISTORIA DEL PROCESO Y EL PAPEL DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA REGIÓN</b>	<b>6</b>
2.1	Fase de preparación .....	7
2.2	Fase de negociación.....	8
<b>3.</b>	<b>EL PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES HACIA LA PRIMERA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL ACUERDO</b>	<b>11</b>
<b>4.</b>	<b>PAPEL QUE PUEDEN JUGAR LOS DIFERENTES ACTORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ; IMPLICACIONES Y BENEFICIO DE SU PARTICIPACIÓN</b>	<b>13</b>
4.1	Caso México.....	13
4.2	Caso Ecuador.....	13
4.3	La cooperación internacional.....	14
<b>5.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>15</b>
	<b>Bibliografía</b>	<b>16</b>
	<b>Tabla de acrónimos y siglas</b>	<b>18</b>

Esta consultoría es realizada por Cultura Ecológica, organización que forma parte de la Iniciativa de Acceso México, coalición compuesta por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Comunicación y Educación Ambiental, y más recientemente por el Centro de Colaboración Cívica. Esta coalición ha trabajado el tema del Principio 10 de la Declaración de Río, y en especial ha desarrollado esfuerzos conjuntos con la FES desde el año 2020 alrededor del Acuerdo de Escazú. Esta consultoría tiene por objetivo presentar un estudio analítico y propositivo sobre el proceso de negociaciones del Acuerdo, el rol que tuvieron los diferentes actores y el rol que tienen en su implementación y durante la primera Conferencia de las Partes.

## 1

## Introducción

El 22 de abril de 2021, en el marco de las celebraciones del Día Internacional de la Madre Tierra, entró en vigor el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. El Acuerdo entró en vigor con la ratificación de 12 países (Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay). Su texto final fue aprobado el 4 de marzo de 2018 en el cantón de Escazú en la ciudad de San José, Costa Rica, durante la novena y última reunión del Comité de Negociación, con la participación de 24 de los 33 países de la región.

El Acuerdo busca, como lo establece su artículo 1.º, “garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información, a la participación pública en la toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales [...], 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” (Acuerdo de Escazú, artículo 1.º).

El Acuerdo de Escazú, como también se le conoce, es jurídicamente vinculante para los países que lo han ratificado o para los que a él se adhieran. Es un acuerdo sobre derechos humanos y sobre el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano. Es el primer instrumento de derechos humanos y medio ambiente exclusivo de la región que abarca desde el río Bravo hasta la Patagonia. Es también el primer acuerdo de su tipo en el mundo entero que contiene disposiciones específicas para las personas y organizaciones que defienden los derechos humanos en asuntos ambientales (Acuerdo de Escazú, artículos 4.º, 6.º y 9.º).

Es además el único tratado internacional que es un resultado directo de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20, realizada en el año 2012 a propósito de los 20 años de la Cumbre de la Tierra de Río 1992. Precisamente en la Cumbre de Río 92 se dio origen a varios instrumentos fundacionales de derecho internacional, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio de Diversidad Biológica, la Agenda 21 y la Declaración de Río.

De esta última, compuesta por 27 principios acordados por la comunidad internacional para “alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se pro-

teja la integridad del sistema ambiental y del desarrollo mundial” (ONU, 1992) se desprende el principio número 10, que da sustento central al Acuerdo de Escazú y al Convenio de Aarhus, el cual se menciona más adelante. El texto del Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo sostiene que:

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).

Un segundo hito en este campo es el Convenio de Aarhus o Convenio sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Materia de Medio Ambiente, adoptado en la ciudad de Aarhus, Dinamarca, el 25 de junio de 1998, y en vigor desde el año 2001. Fueron también las Naciones Unidas quienes apoyaron este convenio a través de la Comisión Económica para Europa (CEPE), que funge como Secretaría del Convenio. Si bien está hecho en primera instancia para las naciones de Europa, se encuentra abierto a la firma por parte de cualquier otro país.

El tercer hito son 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, llamadas también Lineamientos de Bali, que fueron elaborados a solicitud de los gobiernos por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el año 2010.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Adoptado por el Consejo del PNUMA en la Decisión SS.XI/5, parte A, del 26 de febrero de 2010.

El Acuerdo de Escazú es entonces el siguiente hito en esta línea de instrumentos internacionales basados en el Principio 10. Sus innovaciones tanto en el proceso de negociación como en sus contenidos lo vuelven el instrumento regional más trascendente en la materia en décadas. Representa la posibilidad de cooperación nacional, regional, intra y extra regional y fortalecimiento de capacidades nacionales, estatales y municipales.

El Acuerdo de Escazú representa un avance en el desarrollo del derecho internacional de la gobernanza ambiental, que tiene su origen, como se ha referido ya, en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (instrumento no vinculante o de derecho suave), particularmente en su principio número 10 (P10), que establece tres pilares: el acceso la participación en la toma de decisiones, el acceso a la información pública ambiental y el acceso a la justicia ambiental. El Acuerdo de Escazú desarrolla los estándares del P10 en un instrumento de derecho internacional duro (*hard law*). Esto implica que su cumplimiento puede ser exigido por los ciudadanos de los países que son parte de él al haberlo ratificado.

Escazú ha generado esperanzas y expectativas en América Latina y el Caribe, región que registra un creciente número de conflictos socioambientales y altísimos índices de violencia y hostigamiento en contra de personas, organizaciones y comunidades que defienden los recursos naturales, la tierra y el territorio y sus derechos.

El contexto de conflictos socioambientales en la región y de hostigamiento y ataques a personas, comunidades y organizaciones que defienden la tierra, el territorio y los recursos naturales continúa agravándose año con año, en la región y en México en particular. De acuerdo con el informe *Última Línea de Defensa*, elaborado por la organización Global Witness,<sup>2</sup> más de la mitad de los 226 asesinatos de personas defensoras perpetrados en el mundo durante el 2020 sucedieron en sólo tres países: Filipinas, Colombia y México. En general, nuestra región ha sido catalogada desde hace años y en varios informes en la materia como la más peligrosa del mundo para la defensa del ambiente. Este es un fenómeno extendido en la región con incidencias mayores en Colombia y México, con 65 y 35 asesinatos respectivamente; pero también preocupante en Brasil, donde fueron asesinadas 20 per-

sonas, Honduras (17), Guatemala (13), Nicaragua (12), Argentina y Costa Rica (1 cada uno).

El mismo reporte consigna que, solo en México, durante el año en cuestión hubo un incremento del 67% en los ataques con respecto al año 2019. En este mismo sentido, en su *Informe sobre la Situación de las Personas Defensoras de los Derechos Humanos Ambientales en México 2020*,<sup>3</sup> el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) plantea que “el 2020 se posiciona como el más violento para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos ambientales en lo que va de la actual administración federal”.

Por otro lado, el Acuerdo de Escazú incorpora, entre muchos preceptos, algunos muy pertinentes en la actualidad, como la definición de los grupos en situación de vulnerabilidad, la incorporación de la legitimación procesal activa, los estándares para la entrega de información ambiental con atención en comunidades potencialmente afectadas, o el acceso a la información en datos abiertos, por mencionar solo algunos.

El Acuerdo de Escazú contó desde sus inicios con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Una de las materias donde el Acuerdo de Escazú resulta innovador es la participación de la sociedad civil, que ha sido una constante en todo el proceso, desde sus inicios, pasando por la aprobación del texto final, la entrada en vigor, y hasta su papel en las futuras conferencias de las partes. Esta participación de la sociedad civil se dio a través de la aprobación y puesta en práctica de las Modalidades para la Participación del Público y del Mecanismo Público Regional. Todas las personas naturales o jurídicas pudieron participar en el proceso y sus espacios bajo la denominación genérica del *Público*.

2 Disponible en <https://www.globalwitness.org/es/last-line-defence-es/>.

3 Disponible en [https://cemda.org.mx/miranos/wp-content/uploads/2021/04/informe\\_cemda\\_2021\\_vfinal.pdf](https://cemda.org.mx/miranos/wp-content/uploads/2021/04/informe_cemda_2021_vfinal.pdf).

## 2

## BREVE HISTORIA DEL PROCESO Y EL PAPEL DE LOS DIFERENTES ACTORES DE LA REGIÓN

Además de los hitos internacionales descritos anteriormente, varios factores regionales permitieron el arranque del proceso de discusiones de lo que hoy en día conocemos como el Acuerdo de Escazú. A continuación, destacaremos algunos de los principales en orden cronológico.

En primer lugar, se fueron dando las condiciones para que la CEPAL fungiera como Secretariado Técnico del Acuerdo de Escazú de cara a la cumbre de Río+20. Desde los primeros años de la década de 2000, la CEPAL instrumentó un programa regional de fortalecimiento de capacidades en materia de justicia ambiental que incluía, entre otros, los temas de gobernabilidad ambiental, el Principio 10 y el Convenio de Aarhus, para trabajar con funcionarios públicos, autoridades y profesionales en torno a la sociedad civil de los distintos países.<sup>4</sup>

Por otro lado, y de manera paralela, distintas coaliciones nacionales de sociedad civil trabajaban desde hacía tiempo el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992,<sup>5</sup> por lo que ya para el año 2010 existía una red de organizaciones y personas que impulsaban activamente el P10 (en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Paraguay, Perú y Venezuela), y que posteriormente impulsarían también el instrumento regional junto a muchas organizaciones de Jamaica, Panamá, República Dominicana, Santa Lucía y Uruguay.

Es importante señalar también un hecho que, aunque discreto, fue un factor importante en la gestación del hoy Acuerdo de Escazú. Se trata de la reunión del 33 Período de Sesiones realizada en Brasilia en el año 2010, y donde, a solicitud del gobierno de México, el tema de los derechos de acceso fue integrado formalmente al programa de trabajo de la CEPAL, lo que le otorgó a esta un mandato sólido para implementar los siguientes pasos en términos de los inicios del proceso que derivó en el Acuerdo de Escazú.

Durante el año 2010, en la etapa de los preparativos de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible,

<sup>4</sup> Programa Regional de Capacitación para mejorar la Gestión Urbana y Ambiental en América Latina y el Caribe, ASDI.

<sup>5</sup> El Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 establece los derechos de acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones ambientales y a mecanismos de remediación o resarcimiento con la justicia ambiental, también conocidos como los Derechos de Acceso.

conocida también como Río+20, la sociedad civil de América Latina y el Caribe realizó en 15 países la Campaña de las 3 Demandas, o Campaña de las 3D, como parte de un esfuerzo de más de 50 coaliciones nacionales alrededor del mundo, pertenecientes a la Iniciativa de Acceso (The Access Initiative, TAI, por sus siglas en inglés).

La campaña de las 3D consistía en que cada coalición nacional elaboraría tres demandas sobre temas prioritarios a incluir en las agendas de sus gobiernos nacionales rumbo a Río+20. Para nuestra región las organizaciones determinaron que tendrían una demanda común en todos los países: promover la discusión sobre la importancia de un eventual instrumento regional del tipo del Convenio de Aarhus.

Cada coalición nacional de sociedad civil buscó reuniones con su respectiva cancillería y secretaría ambiental, las cuales articulaban las posturas nacionales hacia la Cumbre para presentar esta iniciativa sobre la discusión de un eventual instrumento regional. Fue el gobierno de Chile, al inicio del primer mandato del presidente Sebastián Piñera, el que, a través de su Cancillería, recogió el proyecto y lo hizo parte de su agenda hacia Río+20, realizando las labores de cabildeo con los Gobiernos de la región con miras a impulsar la iniciativa.

Durante el proceso preparatorio oficial de Río+20, la copresidencia de la Conferencia compiló los insumos generados por todos los países en un borrador de documento para ser discutido y aprobado por la Conferencia, denominado “Borrador Cero”. De acuerdo con Marcos Orellana (2014) en su texto “Democracia ambiental y desarrollo sostenible: hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso”, en este borrador inicial y dentro de las muchas propuestas recibidas, la región de América Latina y el Caribe emitió sugerencias particulares sobre instrumentos internacionales relativos al Principio 10. De acuerdo con el autor, “tres de las propuestas gubernamentales enfatizaron la necesidad de establecer un instrumento vinculante sobre los derechos de acceso. Brasil, por ejemplo, propuso un convenio global, mientras que Chile propuso un convenio regional, y Jamaica impulsó un convenio regional basado en el Convenio de Aarhus” (Orellana, 2014). Estas discusiones al final se decantaron por la opción de un instrumento regional.

A instancias del Gobierno de Chile, con el respaldo de la CEPAL –ya entonces habilitada por mandato a trabajar el tema del P10–, en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desa-

rollo Sostenible (Río+20) en junio de 2012 se lanzó la iniciativa con la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina y el Caribe. Esta contó al momento de su lanzamiento con el respaldo de diez Gobiernos: Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En el anexo de la Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012, dirigida al secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas, se lee:

Es necesario 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. Por ello, manifestamos nuestra voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. América Latina y el Caribe puede y debe dar un paso significativo en esta materia (ONU, 2012).

En la misma Declaración, los gobiernos se comprometen a contar con e implementar un Plan de Acción 2012-2014 con el apoyo de la CEPAL como Secretaría Técnica, y a avanzar en el logro de un convenio regional u otro instrumento.

Luego de haberse lanzado públicamente esta iniciativa, los trabajos comenzaron ese mismo año, y se pueden dividir en dos grandes etapas: 1) la de preparación, que duró dos años, y 2) la de negociación, que tuvo una duración de cuatro años. A continuación, se presenta una reseña general sobre estas fases de trabajo del Acuerdo, basada principalmente en los informes de cada una de las reuniones elaborados por la Secretaría del Acuerdo.

## 2.1 Fase de preparación

Esta fase comenzó en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile los días 6 y 7 de noviembre de 2012, con la primera Reunión de los puntos focales designados por los gobiernos de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de América Latina y el Caribe. En esta primera reunión, que tenía entre otros objetivos el de elaborar una hoja de ruta para el proceso, se establecieron elementos determinantes para el avance de la iniciativa. Se estableció una Mesa Directiva para la reunión, con la presidencia de Chile, la vicepresidencia de México y la relatoría de la República Dominicana.

En esta primera reunión participaron las delegaciones de los gobiernos de los países firmantes de la Declaración, personas expertas del público, representantes de la experiencia europea del Convenio de Aarhus y de agencias del sistema de las Naciones Unidas como PNUMA, así como embajadores y países en calidad de observadores. Brasil se adhirió al proceso durante esta reunión.

La Hoja de Ruta,<sup>6</sup> que fue aprobada por unanimidad, establece entre las acciones destinadas a avanzar en la creación de un instrumento regional el “organizar y poner en marcha, o canalizar a través de esquemas locales, un proceso incluyente que permita la contribución significativa de todos los sectores involucrados, para lo cual se establecerán mecanismos concretos y amplios que promuevan y canalicen su debida participación”.

La segunda reunión de los puntos focales se realizó en la Ciudad de Guadalajara, México, en abril de 2013. Esta reunión se llevó a cabo “*back to back*”, aprovechando la presencia de muchos representantes de los países, de organismos internacionales y de miembros del público, en el marco de una reunión más amplia para las Consultas Regionales de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En esta reunión de los países signatarios se comenzó a trabajar el documento de las Modalidades para la Participación del Público,<sup>7</sup> el cual establece, entre otras cosas, que todas las personas registradas en el Mecanismo Público Regional podrían participar del proceso y tener acceso a las reuniones tanto presencialmente como vía remota por medio de la transmisión de estas. También podrían recibir la información previa a las reuniones, así como enviar comentarios y propuestas, participar presencialmente en la sala y solicitar intervenir en las reuniones, y se les otorgaría el uso de la palabra por parte de la presidencia de la reunión.

En la reunión de Guadalajara se acordó también el Plan de Acción,<sup>8</sup> que establece los pasos a seguir para llevar adelante los trabajos del proceso. Se acordó además una nueva Hoja de Ruta que estableció, entre otros compromisos:

- Alcanzar una visión común sobre la importancia y los beneficios de los derechos de acceso, así como de sus valores y principios subyacentes.
- Promover el intercambio y la intensificación de la cooperación regional e internacional, y sobre las experiencias del Convenio de Aarhus, de los Lineamientos de Bali y de la Alianza por el Gobierno Abierto, por ejemplo.

También se reafirmó la importancia de la participación del público, se acordó la elaboración de un plan de acción con desglose de reuniones, calendarización de eventos, etc., y se estableció la creación de dos grupos de trabajo, abiertos para la participación de los países y para el público. Un grupo trabajó propuestas sobre los derechos de acceso y el instrumen-

6 “Hoja de Ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe”, disponible en CEPAL, 2012.

7 Informe de la Segunda Reunión de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Anexo 1 Plan de Acción de Guadalajara, sección IV Modalidades de Participación del Público Interesado, en CEPAL, 2013.

8 “Plan de acción hasta 2014 para la implementación de la declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y su hoja de ruta”, en CEPAL, 2013.



to regional, y el otro sobre el fortalecimiento de capacidades y cooperación, con el objetivo de contribuir con insumos y propuestas para avanzar en el proceso.

La tercera reunión tuvo lugar en Lima, Perú, en octubre de 2013. Ahí se definieron documentos fundacionales para el proceso, como la Visión de Lima con los principios y valores que regirían los trabajos: la igualdad, la inclusión, la transparencia, la proactividad, la colaboración, la progresividad y la no regresividad. Se destaca que para finales de ese año el proceso contaba ya con la incorporación de Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Honduras, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.

Para concluir la etapa de preparación, y antes de entrar de lleno a la etapa de la negociación, en noviembre de 2014 se efectuó en Santiago de Chile la cuarta y última reunión de los puntos focales. En ella, entre otras cosas, se creó el Comité de Negociación y se acordó la preparación de un texto base, los Contenidos de San José,<sup>9</sup> que delimitarían los alcances temáticos del eventual instrumento regional.

Además, la Mesa Directiva acordó solicitar al público que seleccionara a sus representantes para la siguiente fase, debido a que durante esta nueva etapa se requeriría de una participación más ordenada del público. Para responder a esta solicitud y con la ayuda de la Secretaría Técnica, se realizó a principios de 2015 un proceso de elección de representantes del público con las personas registradas en el Mecanismo Público Regional, con el objetivo de tener una interlocución más estructurada y clara para enfrentar los desafíos de la etapa de negociación.

Este proceso tuvo como resultado la elección de seis personas, dos titulares y cuatro alternas, de Argentina, Chile, Colombia, Jamaica, México y Santa Lucía, designadas para fungir como representantes del público ante la etapa de negociación. Es importante recalcar que la apertura a la participación de la sociedad civil fue amplia y, como sabemos, se le catalogó en el proceso del Acuerdo como “el Público”, para que pudiera participar cualquier persona natural o jurídica; además, desde la primera reunión de países firmantes en el 2012 se establecieron compromisos para la realización de procesos de información y consulta a nivel nacional.

Por último, las funciones de las y los representantes elegidos del Público, cuyo mandato inicialmente estaba programado para durar hasta el fin de la negociación del instrumento, fueron extendidas por decisión de los gobiernos hasta la realización de la primera Conferencia de las Partes.<sup>10</sup>

## 2.2 Fase de negociación

La primera reunión del Comité de Negociación se llevó a cabo en Santiago de Chile. La Mesa Directiva del Comité de Negociación estuvo integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes, además de Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago como vicepresidentes.

Esta primera reunión se centró en la revisión y discusión inicial del documento preliminar del instrumento regional, presentado por la CEPAL y basado en los Contenidos de San José, de la cuarta reunión de preparación. Este documento constituyó un texto base que ya contenía la estructura del acuerdo, y que incluía un preámbulo, los objetivos, principios, ámbito de aplicación, las obligaciones generales y las obligaciones en los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia, además del fortalecimiento de capacidades y cooperación, y disposiciones sobre la implementación y seguimiento.

Se aprobó también un plan de trabajo para el proceso de negociación de un instrumento regional, cuya naturaleza jurídica no se determinaría sino hasta el final de las negociaciones, cuya conclusión se preveía “a más tardar en diciembre de 2016”. Se calendarizaron reuniones periódicas, presenciales y virtuales, con la idea de presentar y discutir aportes y propuestas. Se estableció que los acuerdos solo se tomarían en las reuniones presenciales, mientras en las virtuales se limitarían a discutir, analizar y compartir posiciones.

La segunda reunión del Comité de Negociación se llevó a cabo en octubre de 2015 en la ciudad de Panamá, donde se avanzó en las discusiones de los artículos 1.º y 2.º, además del preámbulo, y en la revisión de las Modalidades de Participación del Público para la fase de negociaciones, que tendrían que ser aprobadas en la siguiente reunión.

Montevideo, Uruguay, fue la sede de la tercera reunión de negociación. Apareció con fuerza el tema de las personas defensoras, puesto sobre la mesa por la sociedad civil a propósito del asesinato, ocurrido el mes de marzo de 2016, de la conocida defensora de tierra y territorio del pueblo lenca de Honduras, Berta Cáceres, a quien le fue dedicado un minuto de silencio durante la primera mañana de la reunión.

Además de los avances en los artículos 2.º al 5.º, en esta reunión destacó la aprobación de las modificaciones a las Modalidades de Participación del Público que, luego de largas discusiones, quedaron finalmente establecidas con los ajustes para la fase de los trabajos de negociación. Una de las modificaciones más significativas consistió en que “el público de la región podrá presentar propuestas de texto por escrito durante la negociación, las que serán compiladas en un documento aparte. Dichas propuestas serán incorporadas en el documento de negociación en la medida en que al menos un país del Comité de Negociación la presente como propia” (CEPAL, 2016a). Esta redacción abrió la puerta para una participación más efectiva del público de la región, permitió el enriquecimiento paulatino de la redacción del Acuerdo a partir de esta regla, y detonó un intenso trabajo de cabildeo de

9 Propuesta de naturaleza y contenidos a desarrollar en el instrumento regional para consideración en la cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, “Contenidos de San José para el instrumento regional”, en CEPAL, 2014.

10 Anexo A del Acta final de la novena Reunión del Comité Negociador, en CEPAL, 2018a.



las propuestas preparadas por la sociedad civil con los gobiernos participantes.

La cuarta reunión tuvo lugar en Santo Domingo, en la República Dominicana, en agosto de 2016. Se discutieron los artículos del 5.º al 7.º, con temas como la información ambiental pública en casos de emergencias, o la necesidad de la publicación de la información ambiental en formato de datos abiertos. Además, se invitó a los países a llegar a la siguiente reunión con avances en los artículos del 10 al 25. Por otro lado, destacó inicialmente la referencia de El Salvador en el Informe de la Reunión, cuyo gobierno refirió haber hecho consultas nacionales con la sociedad civil y el sector privado en la sección de reportes nacionales de los países participantes.

La quinta reunión se llevó a cabo en Santiago de Chile en noviembre de ese mismo año. Se avanzó en las discusiones de distintos numerales de los artículos 7.º y 8.º, y quedaron postpuestas para la próxima reunión las deliberaciones sobre los artículos siguientes. Iniciaron las reflexiones sobre el entonces artículo 9.º sobre justicia, con las intervenciones de distintos expertos internacionales en la materia.

Se destaca la inclusión formal del tema de personas defensoras ambientales en los textos de la negociación, tal como se constata en el párrafo numeral 66 del Informe de la Quinta Reunión del Comité Negociador, donde se consigna que “recojiendo una contribución del público, la delegación de Costa Rica, apoyada por Chile, el Paraguay, Panamá y el Perú, presentó una propuesta alternativa de redacción del artículo 9.º bis sobre defensores ambientales” (CEPAL, 2017). Dicha propuesta quedaría para ser discutida en la siguiente reunión.

En marzo de 2017, Brasilia fue la sede de la sexta reunión de negociación. En particular se avanzó en las discusiones de los textos de los artículos 9.º al 11, en las cuales predominaron los debates sobre justicia ambiental, así como las diferencias de los países sobre los alcances del artículo de justicia: unos se decantaban por un solo artículo genérico, y otros por un artículo con más desarrollo a detalle de las obligaciones a incluir. Finalmente, se quedó la versión amplia con un artículo 9.º y uno 9.º bis. Durante la reunión hubo especiales referencias y discusiones sobre el asunto de los y las defensoras ambientales. Comenzaron también las discusiones sobre las posibles implicaciones financieras de la operación del eventual instrumento. Además, se crearon grupos de contacto para depurar los textos que no gozaban de consenso y presentar alternativas de texto; estos grupos eran: Artículo 5.º, coordinado por Argentina, Chile y Costa Rica; Artículos 6.º y 7.º, por México y Trinidad y Tobago; Artículo 8.º, Argentina y Perú, y Artículo 10, preparado por Costa Rica y San Vicente y las Granadinas.

La séptima reunión del Comité se llevó a cabo en Argentina del 31 de julio al 4 de agosto de 2017. Se cerraron los textos correspondientes a los artículos 6.º, 7.º y 8.º luego de la presentación de los documentos preparados por los gobiernos de los grupos de contacto descritos en el párrafo previo.

La octava y penúltima reunión del comité se realizó nuevamente en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile, del 27 de

noviembre al 1 de diciembre de 2017. En ella se lograron avances importantes hacia el cierre de los textos pendientes y se aprobaron los artículos sobre el objetivo, el acceso a la justicia, el de personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, el de fortalecimiento de capacidades, el de cooperación y el del centro de información.

Para la última reunión de negociación quedaban pendientes los artículos del 12 al 25, por lo que se intensificaron las reuniones virtuales previas para llegar a entendimientos comunes, por ejemplo, sobre temas como el número de ratificaciones para la entrada en vigor del Acuerdo, el Comité de Facilitación y Aplicación o la solución de controversias.

Además de las expectativas para la conclusión del proceso, que llevaba ya más de un año de retraso con respecto de su calendario inicial, los inminentes cambios en los gobiernos de las copresidencias impulsaron los acuerdos y las negociaciones, ya que los relevos en las administraciones políticas de sus países generaban incertidumbre sobre si las autoridades entrantes apoyarían o no el proceso. En Chile, a la semana siguiente de la reunión de San José, Sebastián Piñera asumiría el cargo por segunda ocasión en el lugar de la presidenta Michelle Bachelet. En Costa Rica, faltaban tres semanas para la segunda vuelta del proceso electoral que se realizó el 1 de abril de 2018, donde se confrontaba el partido en el poder, de corte socialdemócrata, contra un partido de corte conservador.

La presencia de altos funcionarios y funcionarias (titulares de secretarías y subsecretarías) de las cancillerías, secretarías de ambiente y de los organismos internacionales como el PNUMA, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Convenio de Aarhus, entre otros, daba cuenta del peso político del proceso y el respaldo que los gobiernos de la región le otorgaban al instrumento y al proceso de negociación. Estaba también programada la participación del presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, en la clausura del encuentro. Por tanto, existió una suerte de presión política para el logro exitoso del cierre del Acuerdo.

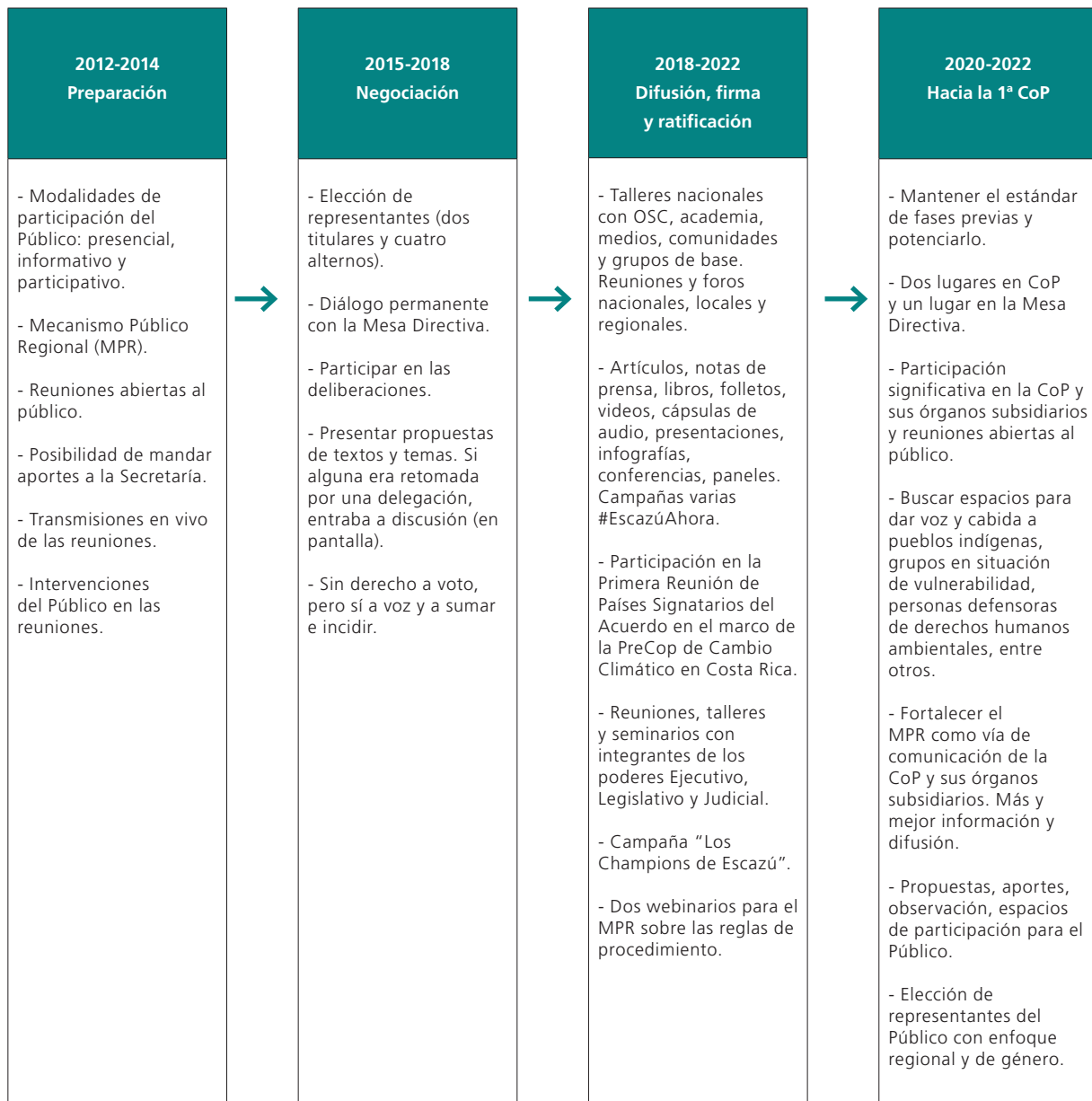
En la novena y última reunión de negociación, efectuada en San José entre febrero y marzo de 2018, se logró cerrar todos los artículos pendientes; en algunos casos con la inclusión de la fórmula “de acuerdo con la legislación nacional”, redacción propuesta por los países para aceptar las obligaciones o estándares del Acuerdo. Además, se logró que el número de ratificaciones necesarias para la entrada en vigor fuera de 11 Estados, en lugar de otras propuestas como 22 Estados, las cuales habrían demorado y complejizado más la puesta en vigencia del Acuerdo.

Por otra parte, se acordó que los temas “delicados” que requerían de un tratamiento y desarrollo más profundo únicamente se dejaran enunciados para abordarlos en la eventual primera Conferencia de las Partes, sin detallarlos en el texto mismo del Acuerdo. En esta situación quedaron las Reglas de Procedimiento, el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo o el Fondo de Contribuciones Volun-

tarias, así como los órganos subsidiarios. Tal como se consigna en el Informe de la novena reunión, “al analizar los artículos 13 a 25, las delegaciones coincidieron en la necesidad de asegurar una institucionalidad ágil y eficiente, que fuera acorde con el objetivo y los fines del acuerdo. Se acordó incluir aquellos elementos y órganos que fueran esenciales, sin entrar en detalles excesivos, teniendo presente que estos aspectos podrían ser desarrollados posteriormente por la Conferencia de las Partes” (CEPAL, 2018a).

Más allá de la aprobación final del texto y los artículos del Acuerdo, en el Acta Final de la novena reunión los países establecieron las acciones a llevar a cabo rumbo a la primera Conferencia de las Partes. Se acordó, por ejemplo, dar continuidad a la Mesa Directiva para que, junto con la significativa participación del Público y la CEPAL como Secretaría Técnica, liderara los trabajos hacia la primera Conferencia de las Partes. Además, se invitó a todos los Estados de la región a que firmen y ratifiquen el Acuerdo.

Figura 1  
**Las etapas de Escazú desde la participación del público**



Fuente: Elaboración propia

## 3

## EL PAPEL DE LOS DISTINTOS ACTORES HACIA LA PRIMERA CONFERENCIA DE LAS PARTES DEL ACUERDO

La primera Conferencia de las Partes está programada para llevarse a cabo durante los días 20 al 22 de abril de 2022 en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile. Debido a la emergencia sanitaria por la pandemia de covid-19, se contempla que la reunión se realice en un formato híbrido, con la presencia de las delegaciones de los países que hayan ratificado ya el Acuerdo, de las y los representantes elegidos del Público y de personas e instituciones expertas. Los países signatarios y los que no lo han firmado estarán en calidad de observadores, y participarán vía remota.

En esta primera Conferencia de las Partes (CoP) se buscará llegar a acuerdos sobre temas medulares para la vida institucional del Acuerdo, como las Reglas de Procedimiento, las reglas sobre el Comité de apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo, y el Fondo de Contribuciones Voluntarias, además de las nuevas funciones y la elección de los siguientes representantes del Público regional ante el Acuerdo. Se espera también que los países reporten los avances nacionales hacia la implementación del Acuerdo.

Desde la aprobación final del texto del Acuerdo en marzo de 2018, han tenido lugar dos reuniones de los países signatarios. La primera se llevó a cabo en San José, Costa Rica, el 11 y 12 de octubre de 2019; en ella se acordó la programación de distintas reuniones virtuales de carácter informativo, donde (siguiendo la práctica del proceso de negociación) no se tomarían acuerdos.

La segunda reunión de los países signatarios del Acuerdo de Escazú se realizó en diciembre de 2020 en Antigua y Barbuda, en formato virtual. Además de continuar los intercambios sobre las Reglas de Procedimiento, el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento y las disposiciones financieras para el Fondo de Contribuciones Voluntarias, se presentó un primer documento base sobre las Reglas de Procedimiento de la Conferencia con una propuesta de elementos a considerar por la Conferencia de las Partes.

Del trabajo realizado por casi dos años se desprenden, hasta la fecha de elaboración del presente material, dos documentos iniciales generados por la Secretaría. En primer lugar, un texto base sobre las Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes que incorpora los insumos generados por la Secretaría, por los gobiernos de los 12 países que forman

parte del Acuerdo<sup>11</sup> y por los aportes del Público. El otro, con la Propuesta de las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo. A continuación, se comparte una breve reseña de los principales elementos de dichos documentos.<sup>12</sup>

A grandes rasgos, se incluyen el ámbito de aplicación, con temas como las reuniones ordinarias y extraordinarias o los órganos subsidiarios; lugar y fecha de las reuniones, periodicidad, etc.; notificaciones, temario provisional con plazos y procedimientos para su elaboración; representatividad y credenciales; así como el tema de la mesa directiva, su composición, mandato, reuniones y la participación del público en ella.

También se tratan los órganos subsidiarios –excepto el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento–, así como la dirección de los debates, con su *quorum*, atribuciones, uso de la palabra y toma de decisiones. Otros temas son las elecciones, la mesa directiva, la composición de los órganos subsidiarios, así como los idiomas de trabajo y los informes. Se incluye un apartado sobre la participación significativa del público en la CoP y sus órganos subsidiarios en las reuniones, las intervenciones, acceso y distribución de documentos; el Mecanismo Público Regional y los representantes del Público.

Otros temas relevantes son el objetivo y naturaleza del Comité como órgano subsidiario de la CoP, su carácter consultivo y transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo; su estructura y composición con elementos como el número de personas que lo integren (de cinco a siete), así como su mandato, sus funciones y duración, entre otras cosas.

El más reciente evento rumbo a la CoP fue la sesión de trabajo virtual del Grupo de Trabajo sobre el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento 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, llevada a cabo el 21 de octubre de 2021 por el Grupo de Trabajo establecido en la segunda reunión de los países signatarios de diciembre de 2020. En esta reunión se discutió la propuesta sobre las Reglas de Composición y Funciona-

<sup>11</sup> Países que han ratificado el Acuerdo de Escazú: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Uruguay.

<sup>12</sup> Documentos disponibles en <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/precop>.

miento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. Esta propuesta fue realizada por Costa Rica, Panamá, Santa Lucía y Uruguay con base en las discusiones e insumos de los dos últimos años de trabajo.

Se plantean también los criterios para la selección de las personas integrantes del Comité (nacionales o residentes de países en el anexo 1 del Acuerdo) con base en un equilibrio regional y de género. Estas personas deberán tener experiencia y conocimiento en la aplicación de los derechos de acceso, con énfasis en la experiencia en temas jurídicos, así como independencia con respecto a los gobiernos.

Entre las funciones de las personas integrantes destacan las de reportar a la CoP sobre sus actividades, proporcionar apoyo a la CoP sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo, la presentación periódica de un informe, proporcionar consejo y asistencia a las Partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo, realizar el examen de alegatos sobre incumplimientos, así como transmitir las comunicaciones de las Partes interesadas, de otras Partes y del Público y, en su caso, tomar las medidas para proteger a las personas que llegasen a presentar una comunicación.

El tercer tema central planteado para ser discutido en la primera CoP de Escazú es el del Fondo de Contribuciones Voluntarias, establecido en el artículo 14. Por otro lado, siguiendo con la práctica de las reuniones de todo el proceso, se tiene contemplado un espacio para los informes nacionales de acciones realizadas en los países para la implementación del Acuerdo, donde el Público regional y la Secretaría Técnica también compartan un resumen de las actividades llevadas a cabo.

Por último, y a reserva de que otros temas puedan incorporarse a la agenda de la CoP, debe mencionarse el asunto de la representación del Público. Las modalidades de participación, ajustadas para la fase de negociación en el 2015, incluyen la designación de representantes del Público regional, cuyo mandato inicial estaba establecido para concluir a la par de las rondas de negociaciones. Sin embargo, este fue otro de los temas que los países decidieron dejar para el futuro, tal como lo consigna el informe de la novena Reunión del Comité de Negociación en su Anexo A, en el Acta Final, donde se extiende el mandato de los representantes hasta la primera CoP: "3. Deciden aplicar *mutatis mutandis* (nada cambia hasta que todo cambie) a las Modalidades de participación del Público en el Comité de Negociación del Acuerdo Regional [...] hasta la primera Conferencia de las Partes" (CEPAL, 2018a).

Por tanto, el tema de la nueva representación del Público deberá ser parte de la agenda de la siguiente conferencia. Ciertamente lo será, en todo caso, para las y los representantes del Público regional, quienes, además de concluir su encomienda luego de siete años en el cargo, presentarán una propuesta para las futuras elecciones de las y los nuevos representantes del Público ante las Conferencias de las Partes por venir.

Por último y para concluir con este apartado, es necesario mencionar algunos elementos del contexto geopolítico actual de algunos países de la región. Por ejemplo, está el hecho de que las administraciones políticas entrantes en Chile y Honduras, encabezadas respectivamente por Gabriel Boric y Xiomara Castro, han explicitado su interés por retomar la participación activa de sus países en el Acuerdo y en particular por ratificarlo. Existe incluso la posibilidad de que las autoridades chilenas cuyo mandato inició el 11 de marzo aprovechen su carácter de anfitriones de la primera Conferencia de las Partes para desempeñar un papel protagónico y retomar el rol activo del país en el inicio del proceso y durante la construcción del Acuerdo.

Por su parte, el Gobierno saliente de Costa Rica, encabezado por Carlos Alvarado, comenzó recientemente una "campaña" en el periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea Legislativa para buscar que la discusión y ratificación del Acuerdo se tramiten antes del relevo en el Ejecutivo y el Congreso que tendrá lugar en mayo de 2022 con quienes resulten ganadores en el proceso electoral en curso. Costa Rica celebró la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 6 de febrero.

Por otro lado, el caso de Paraguay es un ejemplo de cómo las campañas de desinformación sobre los alcances del Acuerdo han determinado negativamente sus procesos nacionales de ratificación. El Poder Ejecutivo retiró del Congreso la iniciativa de discusión y ratificación del Acuerdo por presiones del sector agroindustrial y la Iglesia católica a finales de 2019. Posteriormente, en octubre de 2020 se buscó sin éxito instalar de nuevo la discusión para su envío al Senado, con la abierta oposición del ministro de Agricultura y Ganadería (*El Nacional*, 2020).

En Colombia y Perú, las discusiones en los órganos legislativos han estado marcadas durante los últimos dos años por una campaña en contra del Acuerdo con argumentos muy cuestionables por parte de las y los legisladores. Es estas deliberaciones se sostuvieron argumentos tales como que el Acuerdo de Escazú atenta contra la soberanía de los países sobre sus recursos naturales, que va contra los intereses comerciales y el desarrollo económico, o que fomenta la creación de una figura especial para proteger y empoderar a los defensores ambientales para que puedan detener cualquier proyecto de desarrollo, frenando así el crecimiento económico.

## 4

# PAPEL QUE PUEDEN JUGAR LOS DIFERENTES ACTORES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE ESCAZÚ; IMPLICACIONES Y BENEFICIOS DE SU PARTICIPACIÓN

La entrada en vigor del Acuerdo plantea desafíos nacionales para su implementación, el primero de los cuales es la difusión y el conocimiento del mismo por cada vez más personas, organizaciones e instituciones. Adicionalmente, se requieren diagnósticos que nos brinden una clara percepción de dónde están las instituciones, leyes, reglamentos y políticas públicas de nuestros países con respecto a los estándares que establece el Acuerdo de Escazú, de tal manera que podamos identificar las ventanas de oportunidad para la actualización de nuestros marcos normativos y de política para acercarnos a esos estándares y priorizar las acciones a llevar a cabo.

Como señala el doctor Marcos Orellana, relator especial sobre la Gestión de Sustancias y Desechos Peligrosos de la ONU, el Acuerdo de Escazú profundiza el vínculo entre derechos humanos y ambiente, creando herramientas jurídicas; en este sentido, “los estándares y procedimientos de Escazú permiten empoderar a las comunidades locales y fortalecer a los órganos del Estado para responder a los desafíos del desarrollo sostenible” (Orellana, 2020).

### 4.1 Caso México

En el caso de México, el Poder Ejecutivo ha impulsado el Acuerdo de Escazú a través de la Dirección General para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Esta dependencia recabó las firmas de la Administración Pública federal para presentar ante la Presidencia el llamado “Visto bueno liso y llano”, con el que la Consejería Jurídica de la Presidencia preparó el envío del Acuerdo para su discusión y ratificación en el Senado de la República y su posterior publicación en el Diario Oficial de la Federación a finales de 2020 (Decreto por el que se aprueba el Acuerdo Regional..., 2020).

Una vez ratificado, desde la Cancillería se coordinaron los grupos de trabajo con las instancias de la Administración Pública que estarán involucradas en la implementación del Acuerdo. Luego de distintas reuniones y talleres, durante el año 2021 se conformaron tres Grupos de Trabajo para contar con una hoja de ruta para la implementación del acuerdo en México.

Debido a los distintos acercamientos y reuniones que tuvieron lugar a finales de año pasado, de voz de las autoridades sabemos que:

- El Grupo de Trabajo de Acceso a la Información lo coordina el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Entre otras cosas, buscará desarrollar acciones para lograr una penetración de mayor alcance, desarrollar talleres y promover la transparencia proactiva. Además, se está buscando traducir el Acuerdo a las principales lenguas indígenas.
- Por su parte, el Grupo de Trabajo de Acceso a la Participación lo coordina la Dirección General de Participación Social y Construcción de Ciudadanía, perteneciente a la Secretaría de Gobernación. Trabaja en la revisión de los mecanismos ya existentes de participación, además del desarrollo de estrategias de capacitación a servidores y una metodología de evaluación.
- Un tercer Grupo de Trabajo, el de Acceso a la Justicia, lo coordina la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Este grupo está en desarrollo de su plan de trabajo, pero han comentado que el más complicado de los tres derechos de acceso es el de justicia, pues hay mayores lagunas en el marco legal mexicano. Por ejemplo, como no hay mecanismos de protección a personas defensoras ambientales, han detectado la necesidad de fortalecer capacidades de tribunales especializados, así como de modificar algunas leyes secundarias, entre los principales elementos iniciales.

Se espera poder contar con más información sobre estos grupos de trabajo y sus planes antes de la primera CoP. En este sentido, la Cancillería ha comentado también que tiene intención de abrir un diálogo amplio con las organizaciones de la sociedad civil a través de su Dirección General de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil en los meses previos a la CoP, para trabajar la construcción de la posición del país ante la Conferencia de abril de 2022.

### 4.2 Caso Ecuador

Otro ejemplo de acciones nacionales hacia la implementación del Acuerdo de Escazú interesante de seguir es el caso de las sinergias con otras iniciativas como la de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) en Ecuador. En su primer Plan de Acción 2019-2021 (Gobierno Abierto de Ecuador, 2019), el país desarrolló uno de sus compromisos nacionales específi-



camente para la implementación de Acuerdo, a fin de “reforzar los mecanismos de gobernanza ambiental existentes en Ecuador a través del cumplimiento de los lineamientos e implementación del Acuerdo”. En este compromiso se establecen las siguientes actividades para tal fin:

- a) Análisis diagnóstico de la congruencia del Acuerdo de Escazú en el marco político, normativo e institucional vigente.
- b) Articulación de organizaciones de la sociedad civil, academia y movimientos locales que promueven el Acuerdo en una Plataforma u Observatorio Ambiental a nivel nacional para aportar al proceso de implementación del Acuerdo, así como vigilar el cumplimiento de los compromisos (hoja de ruta).
- c) Co-construcción de propuestas y hoja de ruta para avanzar en el proceso de implementación de las disposiciones del Acuerdo de Escazú en el marco político, normativo e institucional.

El caso de Ecuador puede ser tomado como referencia para otros procesos de creación de planes de acción nacionales en el marco de la Alianza por el Gobierno Abierto, que en la región cuenta con 17 países miembros. Fuera del ámbito de Gobierno Abierto, este ejemplo de ruta de acción podría ser tomado como referente para la elaboración de hojas de ruta nacionales para implementar el Acuerdo, o incluso para esfuerzos de implementación a nivel subnacional y local.

### 4.3 La cooperación internacional

Además del interés en la implementación del Acuerdo en los Estados que lo han ratificado o firmado, así como de sus gobiernos, instituciones, personas y sociedad civil en general –academia, sociedad civil organizada, sector privado (más visiblemente en contra en ciertos países, como se verá adelante), entre otros–, el Acuerdo de Escazú ha captado la atención de distintos actores internacionales, dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas (más allá de aquellas instituciones y personas que acompañaron el proceso hacia la construcción del Acuerdo). Por ejemplo, otras instancias regionales como el Parlamento Europeo, u organismos financieros y de cooperación como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) han manifestado su respaldo al Acuerdo de Escazú; estos son algunos ejemplos:

- El 19 de mayo de 2021, el Parlamento Europeo emitió su resolución 2020/2134[INI] (Parlamento Europeo, 2021) sobre los efectos del cambio climático en los derechos humanos y el papel de las personas defensoras del medio ambiente. En su numeral 21, esta resolución solicita a la Comisión Europea, en particular, que ponga en marcha un programa de apoyo al Acuerdo de Escazú con el propósito de, entre otros, apoyar a los Estados Parte en la ratificación y aplicación del Acuerdo, así como de ayudar a la sociedad civil a participar y colaborar en su aplicación, y brindar apoyo al Fondo de Contribuciones Voluntarias creado en virtud del Acuerdo.

- En el marco de la Segunda Reunión de Países signatarios del Acuerdo, el director de Medio Ambiente de la OCDE, doctor Rodolfo Lacy Tamayo, expresó que Escazú es un instrumento vanguardista que “reúne un conjunto de buenas prácticas, un conjunto de 11 principios, con los cuales nosotros no solamente estamos de acuerdo, sino que también están incorporados en la gobernanza ambiental de los países que forman parte de la OCDE y compartimos esa visión integral de dar información a la población, pues hacerla partícipe de las decisiones que se toman desde los Gobiernos es un derecho fundamental”.<sup>13</sup>
- El Banco Mundial emitió un comunicado de prensa el día mismo de la entrada en vigor del Acuerdo, donde entre otras cosas establece que “es comparable en contenido y alcance al Convenio de Aarhus, un acuerdo regional negociado en los años noventa bajo el auspicio de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa. [...] El Acuerdo de Escazú presenta además varias oportunidades para generar sinergias con el marco ambiental y social del Banco Mundial” (Banco Mundial, 2021).
- La cooperación internacional pública y privada también se ha interesado en el Acuerdo, por ejemplo, la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán) en México y sus trabajos con la Agencia Mexicana para la Cooperación Internacional y el Desarrollo (AMEXCID). Dichas entidades han establecido el proceso de implementación del Acuerdo de Escazú como una de sus prioridades temáticas para los próximos años, como parte central de la cooperación bilateral entre ambos países.
- La Fundación Friedrich Ebert (FES, por sus siglas en alemán) ha ido incorporando el tema del Acuerdo de Escazú desde hace algunos años. A partir del XI Foro de Conflictos, realizado en la Ciudad de Guatemala a finales de 2019, la FES ha apoyado distintos eventos en México y en Centroamérica, como webinarios, conversatorios, talleres y estudios con sociedad civil, academia, parlamentarios, comunicadores, personas defensoras, entre otros actores.
- Otro ejemplo es la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), que durante el segundo semestre de 2021 llevó a cabo estudios sobre la justicia ambiental y el Acuerdo de Escazú, orientados a generar líneas de acción posibles para instrumentar la cooperación en el mediano plazo en México, Costa Rica, Ecuador y Bolivia.
- Es el caso también de distintas fundaciones como la Fundación Konrad Adenauer (KAS, por sus siglas en alemán) o la Fundación Ford y la Fundación para la Sociedad Abierta, por mencionar algunas de las principales, quienes han apoyado a organizaciones en varios países de la región para la realización de talleres, webinarios, publicaciones, entre otras actividades.

<sup>13</sup> Evento sobre Cooperación, sesión especial diciembre 2020, disponible en <https://acuerdodeescazu.cepal.org/s2/es/programa/sesion-especial-acuerdo-escazu-instrumento-cooperacion>.

## 5

## CONCLUSIONES

Luego de poco más de ocho años desde los esfuerzos previos a la Conferencia de Río+20, y con seis años de trabajo de construcción del instrumento, en 2018 se logró un acuerdo vinculante de derechos humanos y medio ambiente con la participación de 24 de los 33 países de la región de América Latina y el Caribe.

Desde sus inicios, la construcción del Acuerdo fue un proceso abierto a la participación de variados sectores de la sociedad civil en términos amplios. Se impulsó con el esfuerzo de gobiernos, de la CEPAL como Secretaría Técnica, junto con las contribuciones de la sociedad civil o el Público de la región en el marco del Mecanismo Público Regional y las Modalidades de Participación del Público, además de contar con la participación de diversos organismos internacionales e instituciones asociadas al Convenio de Aarhus. En distintos momentos de la negociación se contó también con la presencia de representantes de grupos indígenas, de expertas y expertos en temas de técnica jurídica y derecho público internacional, al igual que de la academia y de varias agencias del sistema de las Naciones Unidas. Destacan la poca presencia visible que tuvo el sector privado, salvo en casos como las consultas nacionales referidas por El Salvador, y la casi nula visibilidad pública de este sector durante las reuniones.

Los estándares establecidos en el Acuerdo representan, en muchos casos, una especie de hoja de ruta que los Estados Parte deben cumplir para garantizar a todas las personas el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales, así como un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones y grupos que promueven la protección del medio ambiente.

El Acuerdo pone especial énfasis en las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y en cómo hacer partícipes a quienes tradicionalmente no reciben la información o no tienen espacios para participar en la toma de decisiones que afectan o pueden afectar los recursos naturales y salud de las comunidades, con obligaciones para contar con información en idiomas no oficiales, por medios culturalmente adecuados, entre otras.

Se destaca el hecho de que tanto el fortalecimiento de capacidades como la cooperación fueron planteados como elementos centrales del acuerdo desde el inicio, pues tienen un papel central desde la declaración misma que da origen a los trabajos en el año 2012.

En el caso del acceso a la justicia, el Acuerdo no entra en el debate de qué sistema de justicia tiene cada país (sistema anglosajón o sistema de derecho romano), o sobre qué tipo de justicia ambiental posee (administrativa, especializada, etc.), sino que se centra en las características que debe tener la administración de justicia en temas ambientales para ser accesible, expedita, efectiva, reduciendo las barreras y contando con el debido proceso.

Escazú es un instrumento hecho por y para los países de la región, basado en sus elementos institucionales comunes y también en su heterogeneidad, tomando en cuenta los distintos grados de desarrollo nacionales en los derechos de acceso. Estos distintos desarrollos nacionales representan una ventana de oportunidad para compartir experiencias y buenas prácticas, así como para la implementación de los estándares del Acuerdo en las políticas públicas. Además, abren posibilidades en los planos subnacional y local.

Es también una oportunidad de fortalecer las capacidades nacionales para que, como primer paso, se cumplan las leyes e instrumentos nacionales que sustentan los derechos de acceso y para la eventual mejora y adecuación de las leyes, reglamentos y normas nacionales. En este sentido, cada país deberá priorizar los derechos de acceso y temas específicos con menos avances y donde se puedan implementar mejoras para el avance progresivo hacia la cabal implementación del Acuerdo.



## BIBLIOGRAFÍA

**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].** (2018). Consultado el 8 de marzo de 2022 en: <[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)>.

**Banco Mundial.** (2021) "El Día de la Tierra marca la Entrada en Vigor del Acuerdo de Escazú, un Nuevo Tratado Ambiental para América Latina y el Caribe". Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2021/04/22/earth-day-marks-entry-into-force-of-escaz-agreement-a-new-environmental-law-treaty-for-latin-america-and-the-caribbean>>.

**Bárcena, A.; Torres, V. y Muñoz, L. (eds.)** (2021). *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Bogotá: CEPAL / Universidad del Rosario. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47427>>.

**CEPAL.** (2012). Informe de la Primera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/21663>>.

**CEPAL.** (2013). Informe de la Segunda Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Guadalajara: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/21791>>.

**CEPAL.** (2013a). Informe de la Tercera Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/36811>>.

**CEPAL.** (2014). Informe de la Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/37788>>.

**CEPAL.** (2015). Informe de la Primera 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. Santiago: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/38884>>.

**CEPAL.** (2016). Informe de la Segunda 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. Panamá: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/39849>>.

**CEPAL.** (2016a). Informe de la Tercera 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. Montevideo: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/40204>>.

**CEPAL.** (2016b). Informe de la Cuarta 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. Santo Domingo: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/40686>>.

**CEPAL.** (2017). Informe de la Quinta 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. Santiago: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/40948>>.

**CEPAL.** (2017a). Informe de la Sexta 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. Brasilia: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41600>>.

**CEPAL.** (2017b). Informe de la Séptima 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. Buenos Aires: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/42267>>.

**CEPAL.** (2018). Informe de la Octava 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. Santiago: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.eclac.org/handle/11362/43259>>.

**CEPAL.** (2018a). Informe de la 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: CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43576>>.

**CEPAL.** (2020). Propuesta de Reglas de Procedimiento de la Conferencia de las Partes 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. CEPAL. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46477>>.

**Decreto por el que se aprueba 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, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho.** (2020). Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5607130&fecha=09/12/2020](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5607130&fecha=09/12/2020)>.

**El Nacional.** (2020). Acuerdo de Escazú: ¿De qué se trata este polémico pacto ambiental? Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://www.elnacional.com.py/destacado/2020/10/05/que-es-el-acuerdo-de-escazu/>>.

**Gobierno Abierto de Ecuador.** (2019). Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador 2019-2022. Quito. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://www.gobiernoabierto.ec/primer-plan-de-accion/>>.

**Limón, M.** (2020). *Los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en materia ambiental. El Acuerdo de Escazú. Un análisis comparativo con el Convenio de Aarhus y posibles implicaciones en México*. México: Tirant lo Blanch.

**Orellana, M.** (2014). Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso. En A. Di Pangracio, A. Napoli, F. Sangalli (eds.), *Informe Ambiental Anual 2014*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <[https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2014\\_IJAF.pdf](https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/2014_IJAF.pdf)>.

**Orellana, M.** (2020) Escazú como expresión del vínculo entre derechos humanos y ambiente. En M. Prieur, G. Sozzo y A. Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la Democracia Ambiental en América Latina y el Caribe*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/5688>>.

**Prieur, M.; Sozzo, G. y Nápoli, A. (eds.)** (2020). *Acuerdo de Escazú: hacia la Democracia Ambiental en América Latina y el Caribe*. Argentina: Universidad Nacional del Litoral. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/5688>>.

**Severino, T.** (2020). El Acuerdo de Escazú, una oportunidad para la gobernanza ambiental del siglo XXI en América Latina y el Caribe. En E. Bóhórquez et al., *El poder social de la transparencia en la voz de la sociedad civil*, México: INAI. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <[https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/PODERsocialTRANSP\\_20nov.pdf](https://home.inai.org.mx/wp-content/documentos/Publicaciones/Documentos/PODERsocialTRANSP_20nov.pdf)>.

**ONU.** (1992). Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <<https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>>.

**ONU.** (2012). A/CONF.216/13 2 12-44046. Anexo de la nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas. Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Río de Janeiro: ONU.

**Parlamento Europeo.** (2021). Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de mayo de 2021, sobre los efectos del cambio climático en los derechos humanos y el papel de los defensores del medio ambiente al respecto (2020/2134(INI)). Consultado el 10 de marzo de 2022 en: <[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0245\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0245_ES.html)>.

## TABLA DE ACRÓNIMOS Y SIGLAS

CEAC	Cultura Ecológica A.C.
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. <a href="https://www.cemda.org.mx/">https://www.cemda.org.mx/</a>
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe <a href="https://www.cepal.org/es">https://www.cepal.org/es</a>
CEPE	Comisión Económica para Europa <a href="https://unece.org/">https://unece.org/</a>
CoP	Conferencia de las Partes
FES	Friedrich-Ebert-Stiftung <a href="https://mexico.fes.de/quienes-somos">https://mexico.fes.de/quienes-somos</a>
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos <a href="https://www.oecd.org/">https://www.oecd.org/</a>
ONU	Organización de las Naciones Unidas <a href="https://www.un.org/es/">https://www.un.org/es/</a>
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente <a href="https://www.unep.org/es">https://www.unep.org/es</a>

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Tomás Severino** es licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Centro América y tiene un posgrado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Ha sido consultor para UNICEF, UNEP y UNODC, entre otros organismos internacionales.

Sus áreas de trabajo son educación ambiental, derechos de la niñez, sistematización y difusión de información documental, institucional, legal y de marcos regulatorios, participación social, justicia ambiental, comercio y medio ambiente.

## IMPRESIÓN

**Friedrich-Ebert-Stiftung**

Regional Project on Social-Ecological  
Transformacion in Latin America  
Yautepec 55  
06140 Mexico City  
Mexico

Responsable:  
Astrid Becker  
Director  
Tel. +52 55535302

[transformacion@fesmex.org](mailto:transformacion@fesmex.org)

[www.fes-transformacion.fes.de](http://www.fes-transformacion.fes.de)

## SOBRE ESTE PROYECTO

El Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica en América Latina, reconoce la necesidad de encontrar nuevos caminos de desarrollo viables y sustentables tanto en la dimensión social como en la ecológica para hacer frente a las múltiples crisis asociadas con los modelos económicos predominantes. Acompañamos debates sobre alternativas

a los modelos de desarrollo, analizamos y promovemos políticas públicas que sean socialmente justas y ecológicamente sustentables. Además, buscamos construir puentes con los debates en Europa y otras regiones para abrir espacios de diálogo.

## ACUERDO DE ESCAZÚ

### El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera CoP



La entrada en vigor del Acuerdo plantea desafíos nacionales para su implementación, el primero de los cuales es la difusión y el conocimiento del mismo por cada vez más personas, organizaciones e instituciones. Adicionalmente, se requieren diagnósticos que nos brinden una clara percepción de dónde están las instituciones, leyes, reglamentos y políticas públicas de nuestros países con respecto a los estándares que establece el Acuerdo de Escazú, a fin de identificar las ventanas de oportunidad para la actualización de nuestros marcos normativos y de política para acercarnos a esos estándares.



Desde sus inicios, la construcción del Acuerdo fue un proceso abierto a la participación de variados sectores de la sociedad civil en términos amplios. Se impulsó con el esfuerzo de gobiernos, de la CEPAL y de la sociedad civil, además de contar con la participación de diversos organismos internacionales e instituciones asociadas al Convenio de Aarhus. En distintos momentos de la negociación se contó también con la presencia de representantes de grupos indígenas, de expertas y expertos en temas de técnica jurídica y derecho público internacional, al igual que de la academia y de varias agencias del sistema de las Naciones Unidas.



Escazú es un instrumento hecho por y para los países de la región, basado en sus elementos institucionales comunes y también en su heterogeneidad, tomando en cuenta los distintos grados de desarrollo nacionales en los derechos de acceso. Estos distintos desarrollos nacionales representan una ventana de oportunidad para compartir experiencias y buenas prácticas, así como para la implementación de los estándares del Acuerdo en las políticas públicas.

[www.fes-transformacion.fes.de](http://www.fes-transformacion.fes.de)