

# El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral a favor del derecho ambiental?

**Damien Barchiche, Elisabeth Hege (IDDRI), Andrés Napoli (Fundación Ambiente y Recursos Naturales)**

En junio de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobó una declaración en la que se reforzaba el concepto de los derechos y responsabilidades de los países en la esfera del medio ambiente y el desarrollo. El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>1</sup> explica claramente la importancia del público (participación activa, acceso a la información y acceso a la justicia) para abordar las cuestiones medioambientales.

Iniciado veinte años después en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012, 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*<sup>2</sup> fue adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018, después de dos años de reuniones preparatorias y cuatro años de negociaciones en las que el público participó de manera significativa. Es el único acuerdo vinculante que emana de Río+20 y el primer acuerdo medioambiental adoptado por la región de América Latina y el Caribe.

Dado que la comunidad internacional considera posibles opciones para fortalecer la eficacia del derecho internacional del medio ambiente en el contexto de las negociaciones sobre un posible Pacto Mundial sobre el Medio Ambiente, el Acuerdo de Escazú merece atención tanto por su contenido como por el proceso mediante el cual se logró.

1 <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-2s.htm>

2 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

## MENSAJES CLAVE

El Acuerdo de Escazú, el primer acuerdo vinculante que surgió de Río+20, representa un verdadero paso adelante en el derecho ambiental internacional en América Latina y el Caribe, en particular en la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río. Subraya la interdependencia establecida entre los derechos humanos y el medio ambiente, se basa en el principio del desarrollo sostenible, menciona específicamente la protección de los defensores de los derechos humanos en cuestiones ambientales y consagra algunos principios importantes como la no regresión y la progresividad.

Para llegar a este acuerdo, fue necesario un gran esfuerzo de sensibilización y explicación frente a

los Estados. Es el resultado de una fase preparatoria de dos años y de nueve reuniones intensivas de su Comité de Negociación, que contó con el apoyo de varios talleres y la movilización de expertos regionales e internacionales.

La participación activa del público en las negociaciones fue crucial para mantener un alto nivel de ambición y permitir que se añadieran al texto dimensiones clave que no estaban previstas inicialmente. Delegados gubernamentales, representantes del público y del mundo académico, expertos y otras partes interesadas se reunieron y participaron en las negociaciones en colaboración.

# 1. UN TRATADO REGIONAL PARA FORTALECER LA DEMOCRACIA AMBIENTAL

## 1.1. Hacia una aplicación más eficaz del Principio 10 de Río+20

Desde el inicio de los debates entre los Estados, el objetivo fue lograr la aplicación efectiva del principio 10 en la región de América Latina y el Caribe. De hecho, el acuerdo adoptado en Escazú tiene como objetivo garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso oportuno a la información, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno, y a tener acceso a la justicia cuando estos derechos han sido violados. Así pues, establece obligaciones de cooperación entre los Estados y sus ciudadanos, pero también entre los Estados, en lo que respecta a la cooperación y el fomento de la capacidad. Su primer valor añadido radica en su carácter multilateral, que añade obligaciones verticales a las obligaciones nacionales existentes y promueve la cooperación y el fomento de la capacidad de los países menos adelantados en esta esfera.

Entre sus principales disposiciones, el Acuerdo de Escazú reconoce el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y la obligación de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos en el Acuerdo. Prevé la adopción de medidas legislativas, reglamentarias, administrativas o de otro tipo para garantizar la aplicación del acuerdo, la información pública para facilitar la adquisición de conocimientos sobre los derechos de acceso y el deber de orientación y asistencia al público, en particular a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad. En cuanto a la aplicación del acuerdo, una de las estrategias adoptadas para avanzar en las negociaciones fue mantener cierta incertidumbre sobre el resultado esperado de las discusiones, que no se decidió hasta el final del proceso, en favor de un acuerdo vinculante.

## 1.2. ¿Una duplicación de la Convención de Aarhus?

A primera vista, el Acuerdo de Escazú parece contener disposiciones similares a las de la Convención de Aarhus<sup>3</sup>, firmada por 39 países de la región de Europa, que otorga a los ciudadanos (personas y asociaciones que los representan) el derecho a acceder a la información y a participar en los procesos de toma de decisiones en materia de medio ambiente, así como el derecho a obtener reparación en caso de que no se respeten esos derechos. Sin embargo, el texto de Escazú contiene varias disposiciones específicas para la región de América Latina y el Caribe, por ejemplo, sobre la protección de los defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente, y de las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

En su artículo 3, el Acuerdo establece una lista de principios medioambientales: a) principio de igualdad y no discriminación; b) principio de transparencia y rendición de cuentas; c) principio de no regresión y progresividad; d) principio de buena fe; e) principio de prevención; f) principio de precaución; g) principio de equidad intergeneracional; h) principio de máxima divulgación; i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) principio de igualdad soberana de los Estados; y k) principio *pro persona*.

Si bien la mayoría son principios bien establecidos del derecho ambiental internacional, el principio *pro persona* ha sido extrapolado de la legislación regional de derechos humanos, basado en el principio *pro homine* del sistema de protección de los derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos<sup>4</sup>. Este principio pro humano requiere que las normas de derechos humanos se interpreten de una manera que sea «*lo más favorable posible a la persona humana y que proteja su dignidad*». En esta lógica, el principio pro persona crea mejores garantías para los derechos de las víctimas de violaciones de los derechos humanos y envía una señal a los Estados sobre su comportamiento futuro<sup>5</sup>.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas están ampliamente reconocidas en el derecho ambiental internacional, el principio de no regresión (no establecido en ninguna de las leyes de los países de la región) y de realización progresiva es relativamente nuevo en el contexto del derecho ambiental internacional. Su mención constituye un paso adelante.

En virtud de la Convención de Aarhus, la garantía de acceso a la justicia sólo está prevista para las violaciones de los derechos directamente relacionados con el objeto del acuerdo (acceso a la información o participación); en el Acuerdo de Escazú, este poder es mucho más amplio, ya que garantiza no sólo el acceso a la justicia por denegación de información o imposibilidad de participar en el proceso de toma de decisiones, sino también por «cualquier decisión, acción u omisión que afecte o pueda afectar negativamente al medio ambiente o contravenir las normas jurídicas ambientales» (art. 8.2c).

El Acuerdo de Escazú va más allá en varios otros aspectos: la legitimación activa general en la defensa del medio ambiente, la necesidad de procedimientos eficaces, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y de bajo costo; la posibilidad de adoptar medidas cautelares y provisionales; medidas que faciliten a los acusadores la presentación de pruebas de daños medioambientales (inversión de la carga de la prueba y carga dinámica de la prueba); mecanismos de reparación (restitución al Estado antes del daño, restauración, indemnización o pago de una sanción económica, satisfacción, garantías de no repetición, atención a las personas afectadas e instrumentos financieros para apoyar la reparación).

<sup>3</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg\\_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&lang=en)

<sup>4</sup> Olmos Giupponi, B. (2019). Fostering environmental democracy in Latin America and the Caribbean: An analysis of the Regional Agreement on Environmental Access Rights. *RECIEL*. 2019; 00: 1–16.

<sup>5</sup> Steven Wheatley, *The Idea of International Human Rights Law*, Oxford, 2019.

Sin embargo, en algunos ámbitos, el acuerdo es menos preciso, si no más vago, y deja más margen de maniobra a los países que el Convenio de Aarhus, en particular para aquellas categorías de información para las que puede justificarse una denegación de acceso. La definición de estas categorías puede variar de un país a otro dependiendo de la legislación nacional.

### 1.3. Desarrollo sostenible e igualdad

El Acuerdo de Escazú combina la protección del medio ambiente con la igualdad y sitúa este último concepto, en su preámbulo, en el centro del desarrollo sostenible. El Acuerdo de Escazú está en plena consonancia con el espíritu de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada en 2015, de «no dejar a nadie atrás». Proporciona medios específicos para las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y tiene por objeto superar los obstáculos al ejercicio del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente y prevenir todas las formas de discriminación.

### 1.5. Un tratado de derechos humanos

El Acuerdo de Escazú es también un tratado de derechos humanos. Es el primer tratado del mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente (artículo 9). Esta primicia mundial está lejos de ser insignificante en una de las regiones del mundo más afectadas por los conflictos socioambientales y que presenta un mayor riesgo para la vida y la seguridad de las personas y grupos de personas que actúan como defensores de los derechos humanos en materia ambiental. A lo largo del texto, los derechos ambientales están anclados en la protección de los derechos humanos. El preámbulo contiene varias referencias al derecho internacional de los derechos humanos. Esto tiene implicaciones concretas, ya que el acuerdo puede ser invocado e implementado a través del sistema de protección de derechos humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo objetivo es defender y promover los derechos fundamentales y las libertades individuales en las Américas<sup>6</sup>.

## 2. LAS RAZONES DEL ÉXITO DE UNA NEGOCIACIÓN

### 2.1. Altas expectativas

Desde 1992, los países de América Latina y el Caribe han realizado importantes inversiones en la creación y el fortalecimiento de instituciones y en la promulgación de legislación sobre cuestiones ambientales, pero sin cuestionar los patrones insostenibles de producción y consumo; de hecho, existe un número

creciente de conflictos socioambientales relacionados con el uso y la extracción de recursos naturales<sup>7</sup>. En este contexto, los ciudadanos han comenzado a exigir un desarrollo que garantice el progreso social y económico y la sostenibilidad medioambiental. El proceso de negociación de Escazú fue una respuesta a las demandas de estos ciudadanos por una mayor igualdad, inclusión y participación en la toma de decisiones que afectan el medio ambiente y la calidad de vida de las poblaciones de la región.

### 2.2. Países líderes y una hoja de ruta clara

Para que surja un proceso de este tipo, es esencial una fuerte movilización de varios países. Chile fue uno de los países que inició este proceso. Habiendo ingresado a la OCDE en 2010, el Gobierno chileno quería fortalecer la democracia ambiental (información, participación y acceso a la justicia), y estaba considerando la posibilidad de adherirse a la Convención de Aarhus. El país, apoyado en particular por Costa Rica, el Uruguay y México, prefirió apoyar el establecimiento de un proceso regional para la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río.

Por iniciativa de Chile, diez países (Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) firmaron una declaración sobre la aplicación del Principio 10 en junio de 2012, reconociendo claramente el papel de los Estados en su aplicación, que debería «facilitar y fomentar la educación, la sensibilización y la participación pública poniendo la información a disposición de todos y [debería] dar a todos un acceso efectivo a las acciones y los procesos antes mencionados». Para ello, los países firmantes se comprometieron a «explorar la posibilidad de desarrollar un instrumento regional que podría adoptar la forma de directrices, talleres y buenas prácticas o de una convención regional abierta a todos los países de la región y en la que participen realmente todos los ciudadanos interesados».

### 2.3. La importancia de establecer un diagnóstico compartido

Fue necesario un largo trabajo preparatorio antes de que las negociaciones pudieran comenzar en la práctica. La idea, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), era llegar a un diagnóstico regionalmente compartido sobre el estado de la participación pública en las decisiones que afectan al medio ambiente. La declaración de los 10 países sentó claramente las bases al comprometerse a preparar y ejecutar, con el apoyo técnico de la CEPAL, un plan de acción para 2012-2014 con el fin de elaborar una convención u otro instrumento regional. También se ha movilizado a varios expertos internacionales para que aporten nuevas ideas, en particular sobre la

<sup>6</sup> Olmos Giupponi, B. (2019), *op. cit.*

<sup>7</sup> De Miguel, C. y Torres, V., "América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río", Informe Ambiental 2016, FARN, Buenos Aires, 2016, pp. 66 y 67.

Convención de Aarhus, con el apoyo de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

Al final de esta etapa preparatoria, los países de la región acordaron, en la decisión de Santiago, avanzar hacia una mejor aplicación del principio 10 y explorar en profundidad diferentes formas de fortalecer su implementación con la colaboración activa de la sociedad en su conjunto y de sus principales grupos.

Se estableció un comité de negociación, con el apoyo de la CEPAL como secretaría técnica, integrado por 24 países de la región y en el que el público participó activamente. Además, los países solicitaron a la CEPAL que preparara un documento preliminar sobre el instrumento regional para iniciar los debates. Todos los demás países de la región que así lo desearon tuvieron la oportunidad de asistir a los debates en calidad de observadores.

## 2.4. Participación activa y decisiva del público

Las sesiones de negociación estuvieron abiertas al público, que podía, en persona y a distancia, contribuir, expresar sus preocupaciones, indicar sus necesidades y dificultades, proporcionar datos e información que permitieran a los representantes de los gobiernos avanzar en las negociaciones con un mejor conocimiento de los temas a tratar y una mayor confianza en la utilidad del acuerdo regional para sus respectivos países y en la creación de normas comunes para la región. Al complementar las reuniones de negociación con procesos de consulta nacionales, la mayoría de los países han tratado de ampliar la base de actores en el proceso y su difusión.

Si bien los actores organizados, como la red Iniciativa de Acceso, desempeñaron un papel importante a lo largo de todo el proceso, esta participación no sólo involucró a las organizaciones de la sociedad civil, sino que tenía por objeto involucrar al público en general, sin restricciones. Esto requirió algunos ajustes y la elección de representantes por votación electrónica. Además de asistir a las discusiones entre los países, podían hacer propuestas concretas para el texto del acuerdo, siempre y cuando al menos un país estuviera de acuerdo en que se discutiera la propuesta. Si bien esta participación pública efectiva ha ralentizado en cierto modo el proceso, ha permitido sobre todo mantener un alto nivel de ambición y añadir dimensiones clave e innovadoras: los defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente; la obligación de elaborar una lista

de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y ubicación; los principios de no regresión y prevención; y los instrumentos y mecanismos que amplían y facilitan el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

## 3. CONCLUSIÓN

20 años después de la firma de la Convención de Aarhus, cuando a veces se pone en tela de juicio el multilateralismo ambiental y climático, la firma del Acuerdo de Escazú es un paso adelante en el fortalecimiento de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe al reconocer la interdependencia entre los derechos humanos y el medio ambiente, y por sus disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en materia ambiental. Refleja el compromiso de los países de la región de actuar de manera coordinada para una mayor protección del medio ambiente y el fortalecimiento de los derechos ambientales, en particular para las poblaciones más vulnerables. La experiencia de Escazú también subraya la importancia y el valor añadido de una participación pública efectiva en las negociaciones. Esta participación, apoyada por expertos regionales e internacionales, permitió a los actores del proceso de negociación alcanzar una visión compartida de los temas y mantener un alto nivel de ambición a lo largo de las discusiones.

Para entrar en vigor, y para la aplicación efectiva del principio 10 en la región, el acuerdo debe ser ratificado ahora por al menos 11 países para septiembre de 2020. Hasta la fecha, 16 países lo han firmado y ninguno lo ha ratificado. Paradójicamente, Chile, que estaba en el origen del proceso, aún no ha firmado o ratificado el acuerdo, obstaculizado por su conflicto diplomático sobre el acceso al mar con Bolivia (la sentencia de la Corte Internacional de Justicia se dictó el 1 de octubre, la semana siguiente a la ceremonia de firma del acuerdo); y dos países (Haití y Guyana) lo han firmado sin haber participado en las negociaciones.

Además, América Latina y el Caribe se enfrentan a muchos desafíos para la plena aplicación de estos derechos, que difieren mucho de un país a otro; para algunos, será necesario la adopción de nuevas leyes, mientras que para otros, será cuestión de cambiar las prácticas. El papel del público será fundamental; la red que siguió directa o indirectamente las negociaciones constituye ahora una sólida red de actores, organizaciones y expertos capaces de ejercer presión para la ratificación del acuerdo y su aplicación efectiva.

---

Citación: Barchiche, D., Hege, E., Napoli, A. (2019). El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral a favor del derecho ambiental? IDDRI, *Issue Brief* N°03/19.

---

Este trabajo ha recibido el apoyo financiero de la Agencia Nacional de Investigación bajo el programa “Inversiones para el futuro”. [ANR-10-LABX-14-01].

**CONTACT**  
damien.barchiche @iddri.org

---

Institut du développement durable  
et des relations internationales  
41, rue du Four - 75006 Paris - France

**WWW.IDDRI.ORG**  
**@IDDRI\_THINKTANK**