

5.1 Acuerdo de Escazú: perspectivas para 2023



Joara Marchezini

Licenciada en Relaciones Internacionales y magíster en Acción Internacional Humanitaria (Universidad de Deusto, España). Posgrado en Derechos Humanos, Diversidad y Violencias y en Derechos Humanos y Democracia (Universidad Federal del ABC, Brasil). Coordinadora de proyectos del Instituto Nupef, especialista en acceso a la información y transparencia. Es representante electa del público para el Acuerdo de Escazú.



Mijael Kaufman Falchuk

Activista socioambiental, cofundador y coordinador de Política Regional e Internacional de Consciente Colectivo. Es abogado con orientación en Derecho Ambiental y Derecho Internacional Público (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Es representante electo del público para el Acuerdo de Escazú.



Helena Aragão

Periodista (Universidad Federal de Río de Janeiro, Brasil) y magíster en Historia, Política y Bienes Culturales (Fundación Getúlio Vargas, Brasil). Trabaja en el Instituto Nupef.

RESUMEN EJECUTIVO

El 4 de marzo de 2018, tras casi seis años de negociaciones y reuniones preparatorias, 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, más conocido como Acuerdo de Escazú, fue adoptado en Costa Rica, fecha que coincide con el día de nacimiento de la activista ambiental Berta Cáceres. Tres años después, en abril de 2021, en el Día Internacional de la Madre Tierra, entró en vigor al lograr 12 de las 11 firmas necesarias. A enero de 2023, el Acuerdo de Escazú cuenta con 24 firmas, está integrado por 13 países y secretariado por la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL). Las fechas no marcan solo una coincidencia del

Acuerdo, sino que también contribuyen para resaltar sus mayores fortalezas: la protección de aquellos que defienden el medioambiente y el rol estructurante que tiene este acuerdo para la garantía de otros derechos humanos. En este artículo presentaremos los principales desafíos y oportunidades para la implementación del Acuerdo de Escazú en 2023, con especial foco en la Argentina y Brasil.

Introducción

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, dedicado a garantizar el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la Justicia en temas ambientales para América Latina y Caribe, es el primer pacto internacional que tiene medidas específicas para la protección de lxs defensorxs ambientales. La piedra angular del Acuerdo de Escazú es el Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992 en Río de Janeiro (ECO-92), que recoge la premisa de la democracia ambiental y de los derechos de acceso.

Transcurrieron más de seis años entre la etapa de preparación (2012-2014) y la etapa de negociación (2014-2018), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), organismos internacionales, expertos y la activa intervención de la sociedad civil, que fue designada como público. Al final de la etapa de preparación, el público fue convocado para elegir a sus representantes¹ para el período de la negociación, con el propósito de organizar y apoyar una amplia participación (Severino, 2022).

La dinámica de las reuniones de Escazú se da en un marco de transparencia: los encuentros presenciales y de grupos de trabajo son abiertos, transmitidos en directo y en dos idiomas, inglés y español. Todos los documentos de la negociación están disponibles para el público, que ha contribuido con sugerencias de texto, presentando casos concretos, preparando materiales de divulgación y convocando a expertos (Marchezini et al., 2022).

1. Para facilitar la participación del público, la CEPAL ha construido un mecanismo público regional en el cual cualquier persona puede registrarse para recibir noticias, archivos, documentos y actualizaciones de la implementación del Acuerdo de Escazú. Lxs primerxs representantes del público habían sido electos/as para un mandato inicial de cuatro años, pero, considerando los retrasos de la negociación y para apoyar el proceso de firmas, permanecieron en sus funciones hasta finales de 2022.

Desafíos y oportunidades

La región de América Latina y el Caribe es muy amplia y cada país tiene un contexto muy específico. En este sentido, cualquier análisis regional puede parecer generalista. Sin embargo, es posible considerar desafíos presentes en diversos países y oportunidades de incidencia regional.

El primer punto de análisis es la diferencia en los niveles de adherencia al Acuerdo de Escazú: mientras algunos países ya están en la instancia de implementación, otros aún no lo han firmado. Por ello, el desafío es monitorear la implementación sin dejar de mantener los esfuerzos para sumar más países al proceso. Esta tarea no es sencilla debido, entre otros motivos, a que hay denuncias sobre problemas en la implementación que pueden generar discusiones en los países que no han firmado o están en proceso de ratificación. Balancear el juego político y, paralelamente, monitorear a los países en su implementación, requiere buenas articulaciones políticas y una movilización social a nivel regional, principalmente en el contexto de fuerte polarización política que vivimos en todo el planeta.

La desinformación es una enemiga importante para el Acuerdo de Escazú en toda región, como se ha podido ver en países como Paraguay, Costa Rica y Perú, que lo firmaron pero no lo ratificaron. A nivel regional, el desafío central reside en que pocas personas conocen el Acuerdo, sus implicancias, los derechos que busca proteger y las exigencias que estipula para cada país. Esto mismo ocurre entre lxs integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cada Estado. Ante ello, resulta elemental construir campañas de sensibilización e interpelación para que lxs tomadorxs de decisiones aceleren los procesos políticos, porque es evidente que el Acuerdo no se está aplicando con la velocidad y urgencia que hace falta.

Otro desafío está relacionado con el sector privado, principalmente con las empresas que no están en condiciones ni tienen la voluntad de promover un desarrollo sostenible que no amenace a los ecosistemas ni a lxs defensorxs del ambiente y los derechos humanos.

Defensorxs ambientales

El Acuerdo de Escazú posee un artículo específico dedicado a lxs defensorxs ambientales, que lxs reconoce y protege. La mirada hacia lxs defensores incluye no solo su integridad física, sino también sus derechos, que se plasma en la obligación para los Estados de prevenir ataques y garantizar el entorno seguro y propicio para que ejecuten su labor en defensa de la naturaleza y los territorios. En la COP1 de Escazú, realizada en abril de

2022, se creó un grupo de trabajo para construir un plan de acción para lxs defensorxs ambientales con participación del público.

Este plan de acción deberá ser aprobado en la COP de 2024, es decir que hay un año y medio para su elaboración. Es una oportunidad importante para poner sobre la mesa la discusión acerca de las medidas necesarias para garantizar el entorno propicio, la prevención, la protección y el acceso a la justicia y a la respuesta, haciendo énfasis en la necesidad de ampliar y potenciar las voces de lxs defensorxs de la región. Aun así, la comunicación, los tiempos para la retroalimentación de los documentos, la seguridad del proceso, los idiomas y el acceso a la internet (o la falta del servicio) son algunos de los desafíos los cuales habrá que trabajar para garantizar un plan de acción que se construya con pluralidad de voces y con una real participación, en pos de lograr el mejor resultado.

Para tal fin, la actuación de los países en territorializar la discusión y la promoción de distintas formas de intervención (que vayan más allá del envío de escritos vía internet) será clave para el éxito de la elaboración del plan, buscando remover barreras y vulnerabilidades. Es necesario invertir en presupuesto y equipos técnicos adecuados, generar diálogo entre la sociedad civil, lxs defensorxs y los órganos públicos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, entre otras posibles y necesarias acciones. La tarea de difundir, retroalimentar y promover la amplia participación en la elaboración del plan no puede estar solo en manos del público y sus representantes.

Por último, en un contexto en el cual la crisis climática va ganando lentamente atención a nivel regional y global, seguir construyendo puntos de encuentro entre el Acuerdo de Escazú y la agenda climática resulta fundamental para potencializar ambas agendas y optimizar los recursos que, ha quedado en evidencia, aún siguen siendo escasos y limitados para hacer frente a las múltiples crisis.

¿Qué sucede en la Argentina y Brasil?

Dado el reciente cambio de gobierno en Brasil, sumado a que la Argentina acaba de ser anfitrión de la COP2 del Acuerdo de Escazú y entendiendo el peso político y simbólico de ambos países en la región, se consideró relevante el análisis del Acuerdo en estos dos países. Además, lxs representantes del público que firman este artículo provienen de dichos países, lo cual agrega experiencias y saberes necesarios para un mejor abordaje.

La Argentina

El país enfrenta desafíos para la aplicación del Acuerdo de Escazú por varios motivos. Es uno de los países con mayor población dentro de la región, será el anfitrión de la COP2 (abril del 2023) y tiene una relevancia importante para el proceso de implementación.

Para quienes nos comprendemos como parte del movimiento socioambiental argentino, el Acuerdo puede implicar un trabajo colectivo sobre una serie de temas y problemáticas para detener las violaciones a los derechos que consagra el texto. Este involucramiento también debería permitir que el Acuerdo tome la relevancia que todxs aspiramos que tenga. Uno de estos desafíos, por ejemplo, es que quienes integran el Poder Judicial se capaciten sobre las distintas obligaciones que impone el Acuerdo, así como los derechos que ampara, en pos de que, progresivamente, el Acuerdo sea tenido en cuenta al elaborar los fundamentos legales de sentencias judiciales que sean sobre asuntos socioambientales.

En ese sentido cobra especial relevancia que haya un involucramiento cada vez más profundo del Poder Judicial para juzgar las acciones violatorias de los derechos de lxs defensorxs del ambiente y los derechos humanos. No hace falta remontarnos años atrás para encontrar en el país ejemplos de situaciones que el Acuerdo contempla. Este mismo año, en Exaltación de la Cruz, provincia de Buenos Aires, detuvieron a cuatro personas por haber desplegado una bandera que decía “Basta de cáncer. Paren de fumigarnos” en el marco de un acto presidencial. Asimismo, en la ciudad de Andalgalá, Catamarca, se reiteraron las violaciones a derechos fundamentales durante los últimos meses. Así fue como detuvieron a once integrantes de la Asamblea El Algarrobo, que estuvieron privados de la libertad durante varios días; algunxs de ellxs siguen sufriendo las consecuencias de procesos judiciales injustos y con poco sustento legal. Ante este tipo de acontecimientos resulta de vital importancia que quienes deben hacer cumplir las normas nacionales, la Constitución Nacional y los tratados regionales e internacionales estén al tanto de las implicancias de este Acuerdo. Claro que no alcanza con la capacitación de lxs integrantes del Poder Judicial: es urgente que lo mismo suceda con quienes integran el Poder Ejecutivo y el Legislativo, no solo en el ámbito nacional, sino también en cada una de las 24 jurisdicciones del país.

Otro de los desafíos trascendentales para la Argentina es que el Acuerdo de Escazú logre jerarquía constitucional, tal como tienen ciertos tratados regionales e internacionales, para lo cual debería ser analizado y aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Esto podría ser visto como

una oportunidad para que quienes deben discutirlo se informen al respecto. Con una mirada optimista, podríamos esperar que esto genere que desde las organizaciones socioambientales podamos incidir en el Poder Ejecutivo para que se lleven adelante ciertas políticas y medidas, así como también podría resultar una instancia crucial para visibilizar las violaciones a ciertos derechos que ocurren a diario en distintos rincones del país. En este sentido, hay una necesidad de construir y contar con espacios que faciliten el trabajo conjunto entre las organizaciones y el Estado en pos de una real y pronta implementación. Si las organizaciones somos consultadas de manera esporádica difícilmente lograremos una efectiva implementación. Ante ello, resulta fundamental construir sistemas que garanticen la plena y real participación de la sociedad civil para trabajar a la par del Estado.

Este año en la Argentina habrá elecciones presidenciales y también legislativas a nivel nacional y provincial. En ese marco, quienes resuenan como principales candidatxs para la presidencia, ¿saben qué es el Acuerdo de Escazú? ¿Son conscientes de que Latinoamérica es la región más peligrosa para lxs defensorxs del ambiente y los derechos humanos? Seguramente las respuestas sobre sus saberes al respecto sean más negativas que positivas. Entonces, ¿qué exigimos y hacemos para que las distintas plataformas políticas se informen al respecto?

Vivimos tiempos de múltiples crisis, pero la socioambiental sigue sin figurar en el centro de la escena para la dirigencia política. Ante ello, el Acuerdo de Escazú trae cierta cuota de optimismo porque nos permite creer que es posible vivir en un país y una región donde dejen de violarse a diario derechos elementales. Pero nos preguntamos, ¿el poder político estará a la altura de las circunstancias para que la Argentina esté a la vanguardia en la protección de los derechos que el Acuerdo ampara? ¿Será la Argentina un ejemplo a nivel regional e internacional para que el Acuerdo garantice derechos y evite violaciones, tal como lo fue a la hora de condenar los delitos de lesa humanidad en el marco de la última dictadura cívico militar? ¿Estaremos a la altura las organizaciones del movimiento socioambiental para aunar exigencias, denuncias y propuestas? ¿Podremos profundizar en la construcción de redes (humanas) para atender diversas situaciones a las que el Estado sigue sin llegar? ¿Podremos mostrarnos como un movimiento sólido, diverso y federal que entiende la urgencia de la construcción colectiva para que se detenga la persecución, encarcelación y hostigamiento a defensorxs?

Brasil

El Acuerdo de Escazú entró en vigor en la región en abril de 2021, el penúltimo año del gobierno del expresidente Jair Bolsonaro (2019-2022), un

representante de la extrema derecha que pretendía acabar con la fiscalización ambiental y no avanzar en la demarcación de las tierras indígenas². El Acuerdo fue firmado por Brasil en septiembre de 2018, pero nunca fue enviado para el análisis de la Asamblea y el Senado Nacionales. Como resultado, Brasil no lo ha ratificado.

Durante la gestión de Bolsonaro, el Ministerio del Medio Ambiente redujo la inversión en los programas ambientales y promovió un desmonte en los órganos de fiscalización, con la intención de “dejar pasar la manada de bueyes” (en el contexto, aflojar la fiscalización ambiental) “mientras la prensa estaba preocupada con la enfermedad (COVID-19)”. También en ese período hubo un alza en la deforestación y los incendios⁴.

Ese escenario fue especialmente difícil para los pueblos indígenas y los defensorxs ambientales brasileños⁵. La explotación minera y energética ilegal en las tierras indígenas se volvió recurrente y masiva⁶. Además, de acuerdo con el Consejo Indigenista Misionero (CIMI), 113 indígenas fueron asesinados en 2019, 182 en 2020 y otros 176 en 2021⁷.

Los retrocesos también fueron visibles en relación con el derecho a la información y la participación pública. El uso indebido del secreto (modo de excepción) para negar acceso a la información fue cuatro veces mayor que durante los años anteriores⁸ y más de la mitad de los 22 espacios de participación fueron extintos o alterados para disminuir la presencia de la sociedad civil⁹.

2. Para más información visitar: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/a-verdade-sobre-a-amazonia-sob-o-governo-bolsonaro/>

3. Como expuesto en el enlace (en portugués): <https://www.google.com/url?q=https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/05/ministro-do-meio-ambiente-defende-aproveitar-crise-do-coronavirus-para-passar-a-boiada.shtml&sa=D&source=docs&ust=1674246023672217&usq=AOvVaw3S5Udupxd7wODUVCuP8ix>

4. Principalmente en la Amazonia y el Pantanal, respectivamente.

5. Para más información visitar: <https://www.oc.eco.br/nao-sera-facil-superar-522-anos-em-4-diz-sonia-ao-assumir-ministerio-dos-povos-indigenas/>

6. Según la organización Mapbiomas, la minería ilegal aumentó 10 veces entre 2019 y 2020 (<https://mapbiomas.org/area-ocupada-pela-mineracao-no-brasil-cresce-mais-de-6-vezes-entre-1985-e-2020>)

7. El número de 2022 aún no fue divulgado. Fuente: <https://cimi.org.br/2022/08/cimi-lanca-relatorio-violencia-contra-povos-indigenas-2021/>

8. Para más información visitar: <https://blog.transparencia.org.br/uso-indevido-do-sigilo-de-100-anos-para-negar-acesso-a-informacao-foi-quatro-vezes-maior-no-governo-bolsonaro/#more-4040>

9. Para más información visitar: <https://site-antigo.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/governo-reduz-transparencia-e-participacao-social-na-area-ambiental-mostra-estudo>

A fines de octubre de 2022, tras un proceso electoral muy conflictivo y con un margen de diferencia pequeño, Brasil eligió a Luiz Inácio Lula da Silva¹⁰ para la presidencia, quien prometió la reducción drástica de la deforestación, el “fin del secreto de 100 años¹¹” y acciones inéditas contra el cambio climático.

El regreso de Lula al poder también significa la vuelta de Marina Silva al Ministerio del Medio Ambiente. Ambos han estado en la COP27, en Egipto, celebrando el regreso de Brasil al protagonismo de las negociaciones ambientales (bajo el slogan “Brasil ha vuelto”). Lula ha creado un ministerio dedicado exclusivamente a los pueblos indígenas, hecho inédito en Brasil, y designó a la reconocida lideresa indígena Sônia Guajajara como ministra.

En resumen, las acciones del nuevo gobierno de Brasil intentan reposicionar la imagen del país en el escenario internacional, pero hay desafíos importantes. Desandar los retrocesos no es una tarea sencilla, considerando que nombres fuertes del gobierno de Bolsonaro han sido electos para el Poder Legislativo nacional, como el exministro Ricardo Salles. Por otro lado, aunque varios temas cercanos al Acuerdo de Escazú forman parte del plan del nuevo gobierno, el Acuerdo en sí no ha sido mencionado.

Se evidencia un desconocimiento sobre el tema en un país que sufre por la desinformación y la presión por la generación de empleos, alimentando la falsa dicotomía de proteger el medioambiente versus invertir en la economía. Así, es necesario generar más materiales sobre Escazú en portugués, pero también lograr la movilización popular y de los distintos grupos políticos, teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los procesos de ratificación en los otros países de la región.

Consideraciones finales

Las experiencias nacionales pueden fortalecer el proceso regional, que en parte depende de que haya países que sean líderes positivos en la discusión e implementación del Acuerdo. Es fundamental fortalecer el registro de los avances y de los procesos participativos, no solo por el valor de la memoria histórica, sino también para que las personas que se sumen puedan conocer sus bases.

10. Candidato de la izquierda que había sido presidente en dos mandatos (2003-2007 y 2008-2011).

11. El mecanismo conocido como “secreto de 100 años” —que, como todo secreto (en portugués, sigilo), debe utilizarse como excepción—, es un ítem de la Ley de Acceso a la Información de que dice: “Información personal relacionada con la intimidad, la vida privada, el honor y la imagen (...) tendrán su acceso restringido, independientemente de la clasificación del secreto y por un período máximo de 100 años”.

Nuestra labor como representantes del público (REP) será ardua: deberemos incentivar la participación y la retroalimentación en un sistema que sigue siendo elitista. En este sentido, es vital construir y proponer instancias en donde haya un constante ida y vuelta entre lxs REP y el público para trabajar de manera articulada y organizada, porque los recursos y herramientas con los que contamos siguen siendo escasos. Ante ello, deberemos trabajar con transparencia, buscando que se sigan generando redes nacionales y regionales para acelerar los procesos de ratificación e implementación en algunos países. Al mismo tiempo, sabemos que será importante escuchar y aprender de las comunidades locales, lxs defensorxs y las organizaciones para lograr colectivamente hitos y transformaciones históricas en estos cuatro años de gestión y labor que tenemos por delante. Claro que con buena voluntad no alcanza, por eso serán vitales las instancias que generemos para revisar lo hecho, lo que esté en curso y lo que vendrá. En ese sentido, la COP2 y la construcción del plan de acción de defensorxs son desafíos cruciales para promover la participación, facilitar la presencia de quienes tengan el deseo de estar involucradxs y fomentar espacios de discusión e intercambio entre lxs REP y el público, así como lograr la mejor conformación posible del Comité de Aplicación y Cumplimiento del Acuerdo.

Para alcanzar el éxito en estos años, es y será necesario el apoyo de distintas redes nacionales y regionales, tanto como de organismos internacionales, para promover mecanismos de participación presencial y virtual que utilicen lenguaje accesible, que tiendan puentes y no barreras, a la par de promover plazos respetuosos para la retroalimentación en el andar.

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). CEPAL, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf. Última visita: 06/01/2023.

Artigo 19; Imaflora; Instituto Socioambiental (2021). Mapeamento dos retrocessos de transparência e participação social na política ambiental brasileira. São Paulo. Disponible en: https://www.imaflora.org/public/media/biblioteca/mapeamento_dos_retrocessos_de_transparencia_e_participacao_social_na_politica_ambiental.pdf. Última visita: 10/01/2023.

Esteves, M.; Ghani, Y. ; Marchezini, J. & Resende, F. (2020). A importância da ratificação do Acordo de Escazú para a implementação do Acordo de Paris. Segunda Conferência Brasileira de Mudança do Clima. São Paulo, ARTIGO 19. Disponible en: https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/08/Paris_Escazu_2020.pdf Última visita: 06/01/2023.

Marchezini, J.; Rodrigues, K. F. & Oliveira Júnior, T. M. de. (2022). Direito de Acesso à Informação Ambiental e o Acordo Regional de Escazú: entrevista com Joara Marchezini, Mestre em Ação Internacional Humanitária e Coordenadora de Projetos do Instituto Nupef. Revista da CGU, [S. L.], v. 14, n. 25, p. 80–87, 2022. DOI: 10.36428/revistadacgu.v14i25.516. Disponible en: https://revista.cgu.gov.br/Revista_da_CGU/article/view/516 Última visita: 06/01/2023.

Severino, T. (2022). Acuerdo de Escazú. El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera COP. Ciudad de México, CEMDA. Disponible en: <https://www.cemda.org.mx/publicaciones-y-estudios-del-cemda/acuerdo-de-escazu-el-proceso-de-negociacion-y-el-rol-de-los-actores-rumbo-a-la-primera-cop/>. Última visita: 06/01/2023.

Transparência Brasil (2022). Sigilo de 100 anos: o uso do art. 31 da LAI para negar informações. Disponible en: https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/sigilo_100anos_uso_art_31_lai_negativas.pdf Última visita: 18/01/2023.

United Nations (1992). United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3-14 June 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm> Última visita: 06/01/2023.

United Nations (2012). United Nations Conference on Sustainable Development, 20-22 June 2012, Rio de Janeiro. Disponible en: <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio2012> Última visita: 06/01/2023.



El Acuerdo de Escazú presenta distintos desafíos. Leé el artículo de **Paladino Ottonelli** en el **Capítulo 2** para conocer más sobre los avances y las trabas para la participación en el caso de explotación hidrocarburífera en el mar Argentino.