

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Estudios Internacionales y Comunicación

Convocatoria 2020-2022

Tesis para obtener el título de Maestría en Relaciones Internacionales con mención en  
Economía Política Regional y Global

Los intereses de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información,  
Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el  
Caribe

Geovanna Anabel Caisaguano Enríquez

Asesora: Adriana Montenegro

Lectores: Raúl Salgado y Manuel Preusser

Quito, octubre de 2023

## **Dedicatoria**

A la madre más amorosa y dedicada que me pudo regalar la vida, mi abuela Emma que me educó con amor infinito y mucha entrega. Intento, con mi dedicación, retribuir un poco de lo que ella me dio.

## Índice de contenidos

Dedicatoria .....	2
Resumen .....	6
Introducción .....	8
<b>Capítulo 1. Marco Teórico.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1. El desarrollo sostenible.....</b>	<b>18</b>
1.1.1. Qué es desarrollo sostenible.....	18
1.1.2. Desarrollo sostenible aplicado a los países latinoamericanos y del Caribe .....	24
<b>1.2. Enfoque de gobernanza regional ambiental.....</b>	<b>27</b>
1.2.1. Participación ciudadana en la gobernanza ambiental .....	29
1.2.2. La gobernanza ambiental latinoamericana actual: Chile y Ecuador. ....	31
<b>1.3. Teorías de negociación .....</b>	<b>34</b>
1.3.2. Proceso en las negociaciones internacionales.....	36
1.3.3. Negociación por intereses .....	37
1.4. Conclusiones .....	38
<b>Capítulo 2. Antecedentes del Acuerdo de Escazú.....</b>	<b>40</b>
<b>2.1. Negociaciones ambientales de primera generación .....</b>	<b>40</b>
2.1.1. Principales encuentros ambientales internacionales .....	41
2.1.2. Problemas ambientales definidos por región .....	44
<b>2.2. Negociaciones ambientales de segunda generación .....</b>	<b>46</b>
2.2.1. Instrumentos ambientales regionales destacables .....	47
2.2.2. Nuevo enfoque ambientalista.....	51
<b>2.3. Los tres pilares del Acuerdo de Escazú .....</b>	<b>53</b>
2.3.1. Acceso a la información.....	54
2.3.2. Participación pública.....	57
2.3.3. Acceso a la Justicia ambiental .....	59
<b>2.4. Conclusiones.....</b>	<b>61</b>
<b>Capítulo 3. Los intereses de los países negociadores del Acuerdo de Escazú .....</b>	<b>63</b>
<b>3.1. Las etapas del Acuerdo de Escazú.....</b>	<b>63</b>
3.1.1. Etapa preparatoria .....	64
3.1.2. Etapa de negociación .....	68
<b>3.2. Los aspectos más complicados a negociar .....</b>	<b>71</b>
3.2.1. El carácter de vinculante .....	71
3.2.2. Afectación a la soberanía .....	72

3.2.3. Artículo relativo a la solución de controversias.....	72
<b>3.3. Los países que destacan en la negociación.....</b>	<b>73</b>
3.3.1. Chile.....	74
3.3.2. Ecuador.....	76
<b>3.4. La ratificación del Acuerdo.....</b>	<b>77</b>
<b>3.5. Los intereses de los países negociadores.....</b>	<b>79</b>
3.5.1. La buena reputación internacional.....	79
3.5.2. El fortalecimiento de la gobernanza ambiental regional.....	80
3.5.3. Disminuir las cifras sobre casos de muertes de ambientalistas.....	81
<b>Conclusiones.....</b>	<b>82</b>
<b>Referencias.....</b>	<b>95</b>

## **Declaración de Cesión de Derechos de Publicación de la Tesis**

Yo, Geovanna Anabel Caisaguano Enríquez, autora de la tesis titulada: “Los intereses detrás de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría en Relaciones Internacionales con Mención en Economía Política Regional y Global concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY – NY-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, octubre de 2023



---

Geovanna Anabel Caisaguano Enríquez

## **Resumen**

La presente investigación tiene como objetivo ahondar en los intereses de los países que formaron parte de la negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en Latinoamérica y el Caribe. El presente Acuerdo conocido como Acuerdo de Escazú se destaca por el abordaje que plantea a la problemática ambiental de la región de América Latina y el Caribe.

Durante los últimos años se ha llegado a conocer que las cifras sobre los abusos hacia los defensores del medio ambiente en la región han aumentado de forma alarmante. Además de esto, se ha determinado que la información que existe hacia la ciudadanía sobre los temas ambientales es escasa o es poco accesible. Finalmente, la mayoría de países negociadores del Acuerdo concuerdan en que la sociedad civil debe encontrarse más inmersa en los procesos ambientales, pero falta que esta forme parte de ellos.

Todos estos aspectos han creado en la región la necesidad de trabajar en un instrumento internacional que contribuya a poner parámetros de manejo sobre los principales problemas ambientales de Latinoamérica y el Caribe y que esto al final contribuya a crear una gobernanza ambiental regional efectiva.

El Acuerdo de Escazú abarca tres pilares fundamentales: el acceso a la información, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales y el acceso a la justicia a aquellos que luchan por defender y proteger el medio ambiente. En ese sentido, la presente investigación analiza el avance de los países de la región latinoamericana y del Caribe al respecto, cómo sus legislaciones y gobiernos actúan al respecto y las trabas para la consecución del Acuerdo. También se descifran las intenciones de los países miembros al firmar y ratificar el Acuerdo por medio del análisis de su participación en el proceso de negociación, firma y ratificación

## **Agradecimientos**

A todos quienes se encuentran en este momento de mi vida y quienes han contribuido de una u otra manera a que logre este objetivo en mi vida.

## **Introducción**

No existe nación alguna que pueda decir que no ha sido afectada por las consecuencias del calentamiento global provocado por el hombre. Debido a este hecho, tanto los países desarrollados como los subdesarrollados han decidido reunirse voluntariamente para discutir esta temática y buscar mecanismos para frenar la destrucción del ecosistema. Entre los consensos más conocidos para el abordaje de este tema se destacan varias convenciones, tratados y acuerdos, como es el caso de; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, creada en 1994, y la cual 33 países de América Latina y el Caribe han ratificado; las Convenciones de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; el Protocolo de Kioto aprobado en 1997, entre otros.

Se debe mencionar que estos instrumentos internacionales son compromisos adquiridos importantes pues van marcando la pauta y una hoja de ruta a seguir por todos los países que se han adherido a los mismos. Esta es la fórmula pactada por los Estados para cooperar entre sí con el afán de frenar la contaminación ambiental, junto con el calentamiento global y, recuperar los recursos naturales para el bienestar mundial.

Dentro de los documentos y compromisos afines al tema que es objeto de la presente investigación, se encuentran otros instrumentos internacionales necesarios de mencionar. Estos son documentos que en algún punto abordan temas sobre derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental y se encuentran estrechamente relacionados al tema de esta investigación. Instrumentos internacionales como: la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano; la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible; el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible; la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible; la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali); y la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales más conocida como la Convención de Aarhus firmada en 1998. (CEPAL 2013).

En ese sentido, se debe mencionar que el Acuerdo Regional de Escazú sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe surge de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

Desarrollo Sostenible (Río+20) en 2012. En esta conferencia se suscribe la Declaración del Principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe.

El Principio 10 menciona:

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. (Naciones Unidas 2012).

En base a este principio, fruto de la Declaración de Río sobre desarrollo y medio ambiente firmada en 1992, los países latinoamericanos Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay manifestaron la importancia de la participación de todos para tratar la temática ambiental. Reconocen que, a pesar de los esfuerzos realizados hasta ese momento, no bastan con ellos, sino que se requieren acciones más productivas a nivel regional y mundial. Por ese motivo, no piensan escatimar esfuerzos para implementar distintas vías o recursos, entre ellos la inserción y participación activa de la sociedad civil en la arena ambiental. En concordancia con esta decisión, el artículo 10 debe ser ampliado a acuerdo y para esto surgen rondas preparatorias y de negociación durante los siguientes años.

En una primera etapa se estableció una mesa directiva con Chile a la cabeza, seguida de México y República Dominicana. De ahí surgieron dos grupos de trabajo; uno sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, y un segundo sobre derechos de acceso e instrumento regional con Colombia, Jamaica, Brasil y Costa Rica como líderes. Entre los años 2012 y 2014 se celebraron cuatro reuniones que arrojaron como resultado documentos como: *“la Hoja de Ruta, el Plan de Acción, la Visión de Lima, las Líneas de acción prioritaria, los Contenidos de San José y la Decisión de Santiago”* (Nalegach y Astroza 2020, 8). Durante

estas reuniones se profundizó en el análisis de materias específicas pues se logró contar con la participación de expertos, lo que a su vez, facilitó que se concreten y adopten acuerdos.

Con el doble de Estados, para ese entonces, se logró avanzar a la etapa de negociación. El comité formado para esta etapa llegó a estar formado por 24 países que se comprometieron a buscar mecanismos para incluir a todos en la lucha ambiental, facilitando el acceso a la información y proveyendo de educación al respecto. Finalmente, con un total de 15 reuniones entre 2015 y 2018 se concretó y firmó el Acuerdo en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. Por este motivo cuando se quiere abreviar el acuerdo se lo llama Acuerdo de Escazú.

Una de las características de este acuerdo es la notable y significativa participación de la sociedad civil y del público en general. Por medio de una alianza regional, el acuerdo sienta las bases de una estructura institucional de apoyo y ofrece herramientas para mejorar la formulación de políticas y la toma de decisiones para luchar contra la desigualdad, la discriminación y para garantizar los derechos de todas las personas a un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Por medio de este acuerdo, los países de América Latina y el Caribe se proyectan a una relación multilateral de cooperación y a la vez de mayor protección del medio ambiente y más derechos ambientales en el plano doméstico. El acuerdo abarca los derechos de todas las personas, sobre todo aquellas que defienden los derechos de la naturaleza o se encuentran en la lucha ambiental, y las medidas para facilitar su ejercicio. También se incluyen: la gestión y la protección ambientales desde una perspectiva regional. Como se mencionó, dentro de este acuerdo se regulan los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia. Esto con respecto al uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica, la lucha contra la degradación de las tierras y el cambio climático.

El objetivo del Acuerdo es garantizar a nivel de América Latina y el Caribe, la implementación de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Con la ejecución de estas garantías se espera que se fortalecerán las capacidades de protección de los derechos de cada persona a tener una vida dentro de un ambiente no contaminado. A nivel doméstico cada parte se compromete en implementar las disposiciones del acuerdo, con esto se espera fortalecer las capacidades nacionales de proteger a las personas y el medio ambiente (CEPAL 2018).

Por otra parte, el acuerdo de Escazú es importante porque apunta a la contribución en la ejecución de los Objetivos de Desarrollo sostenible de la Organización de las Naciones Unidas y su agenda 2030. Las metas de este instrumento proponen la participación de los Estados, la sociedad civil, la academia y el sector privado para el logro de sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La idea es promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Precisamente, el Acuerdo hace una interpretación correcta de este instrumento y contribuye al mismo, puesto que el fin del acuerdo es lograr que las ciudades y los asentamientos humanos de América Latina sean “*inclusivos, seguros, y sostenibles*” (Nalegach y Astroza 2020, 13). De hecho, este es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

Finalmente, el Acuerdo de Escazú coincide con la agenda de desarrollo 2030 cuando esta propone el lema de no dejar a nadie atrás, dado que brinda el enfoque necesario para la protección de personas y grupos en situación de vulnerabilidad con respecto a aquellos que cuidan del medio ambiente y luchan contra el daño ambiental.

El objeto de este estudio, precisamente se enfoca en dar a conocer el proceso de este Acuerdo, las intenciones de las partes e incentivar la adopción de decisiones que promuevan o fortalezcan políticas ambientales; fortalezcan la institucionalidad para coordinar el cumplimiento de estos mandatos en conjunto e integren a diferentes actores que al interactuar y retroalimentarse mutuamente o de forma multilateral logren niveles de coordinación para la creación de leyes y mecanismos de administración.

El Acuerdo también se presta para poner énfasis en los contextos sociales y la participación de la sociedad civil en procesos ambientales de incidencia e interés global. En ese sentido, la crítica no solo es a la poca participación de la ciudadanía sino a la forma en que esta es tomada en cuenta. Nos referimos a que en la mayoría de convenciones de carácter ambiental, si es que la sociedad civil ha recibido invitación a participar de ellas ha sido tomado en cuenta solamente como espectador más no como un actor que tenga voz y/o voto. En el caso del Acuerdo de Escazú, la sociedad civil toma parte, participa, propone y es tomada en cuenta como uno de los actores del Acuerdo y este en sí está dirigido a la protección de sus derechos para que la ciudadanía a la vez tenga la libertad de defender los derechos ambientales sin miedos a represalias. Además, en esta misma línea se puede abarcar el rol de las comunidades que por cierto es bastante importante.

En ese sentido, se puede tomar en cuenta el enfoque de Molina (2013, 225), donde aborda la gobernanza ambiental como el fenómeno en el que las personas y las comunidades le brindan significado al medio ambiente y gestionan acciones para mitigar el impacto del hombre sobre los recursos naturales no renovables. Además, interactúan con otras comunidades o instituciones gubernamentales y no gubernamentales e incluso organismos internacionales con el fin de crear un tejido social en simbiosis con el medio ambiente, uno que surge desde lo local hacia lo global. Según el punto de vista de este autor la gobernanza ambiental se trabaja en las dimensiones personal, política y económica y la correcta aplicación de este tipo de gobernanza traería cambios en las organizaciones, en los individuos y en las comunidades sobre todo en el comportamiento y la conciencia que se tome hacia los recursos ambientales.

Aunque el enfoque de esta investigación es llegar a conocer los intereses de los países parte al firmar el Acuerdo, y no se enrumba en el análisis del papel de la sociedad civil, si es importante destacar que el Acuerdo Regional de Escazú se conecta perfectamente con los preceptos de gobernanza regional ambiental. En primer lugar el acuerdo forma parte de los instrumentos utilizados por la gobernanza regional ambiental para luchar contra el cambio climático. En Segundo lugar, el instrumento de Escazú complementa los anteriores instrumentos creados con este fin, y especifica tareas a las naciones parte. En tercer lugar, el acuerdo recae sobre el concepto en sí de gobernanza regional ambiental pues enfoca su importancia a la creación y ejecución de mecanismos que permitan paliar los problemas de cambio climático.

El Acuerdo Regional de Escazú sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe no es un instrumento creado y firmado de forma rápida, por el contrario, como la mayoría de instrumentos regionales, el acuerdo de Escazú tuvo que pasar por un proceso de varios años de negociación. Para esta investigación resultará interesante conocer el proceso por el cual pasó el acuerdo y durante el camino conocer los intereses de los países miembros en firmarlo y posteriormente ratificarlo. Con respecto a la temática ambiental, varias premisas pueden ser analizadas en torno al proceso de negociación que se llevó a cabo y sus particularidades.

Resulta de gran utilidad tomar en cuenta negociaciones internacionales ambientales similares. En ese sentido, durante el desarrollo de este estudio se toman en cuenta y como referencia las diferentes negociaciones sobre cambio climático, ozono y los océanos. De esta manera se llegará a conocer cómo se llegó al Acuerdo de Escazú en las regiones latinoamericana y caribeña.

Dado que el proceso de negociación tomó aproximadamente 6 años, se cree que varias fueron las estrategias y barreras utilizadas en esta negociación, mismas que nos reflejarán los intereses de las partes. Si se toma en cuenta que ampliar el alcance del acceso a la información, generalizar la participación de la ciudadanía y establecer parámetros para alcanzar la justicia de los defensores del medio ambiente, se puede entender como un fin que todos los países latinoamericanos y caribeños desean alcanzar, se hubiese podido pensar que la negociación de un Acuerdo que trate estos temas podría resultar rápida y fácil, pero la realidad es que tomó varios años su consecución. En fin, con el presente estudio se entenderán las verdaderas motivaciones de los países.

### **Preguntas, objetivos e hipótesis de la investigación**

En razón de lo anteriormente mencionado, este estudio se ha planteado investigar: ¿Cuáles fueron los intereses de los principales países miembros durante la negociación y firma 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? El principal objetivo de la presente investigación es llegar a conocer y determinar los intereses que motivaron a los principales países de América Latina a firmar dicho acuerdo y buscar ahondar en cómo se dio su proceso de negociación, y ratificación.

Como preguntas subsidiarias de la investigación se plantean las siguientes: ¿Cuáles son los antecedentes que motivaron el desarrollo del acuerdo?, ¿En qué medida la teoría del elector racional contribuye a entender los intereses de los países durante la negociación del acuerdo de Escazú?, ¿Cómo contribuye este acuerdo a la gobernanza regional ambiental y en qué temas en particular?, ¿Cuáles son las razones que explican que muchos de los países firmantes no hayan ratificado el acuerdo?

Entre los objetivos subsidiarios de la investigación se mencionan los siguientes: Estudiar el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, incluyendo los acuerdos previos que sirvieron para la negociación de este. Comprender la medida en la que la teoría del elector racional contribuye a entender los intereses de los países durante la negociación, en especial el rol de los países más influyentes en esta negociación que de conformidad con la literatura fueron Chile y Ecuador por ser los más destacados y participativos.

Asimismo, comprender qué papel puede jugar este Acuerdo para mejorar la gobernanza regional ambiental y en qué temas, puede ayudarnos a conocer las motivaciones de la negociación. Finalmente, también se pretende llegar a conocer los motivos que condujeron a

varios países firmantes a no ratificar el Acuerdo, una vez que solo 11 países de los 24 países que negociaron lo firmaron en el año 2020.

Como hipótesis preliminar se plantea que la negociación comenzó debido a la necesidad de la región por contar con un instrumento internacional de carácter ambiental que plasme los requerimientos de la región en cuanto al manejo de la temática ambiental. Un mayor énfasis en la participación ciudadana, un mejor acceso a la información y poner parámetros para el manejo legal de casos de violaciones a los defensores del medio ambiente, eran prioridades para la América Latina y el Caribe. En ese sentido, el impulso que diera Chile a esta iniciativa funcionó muy bien. En efecto, se puede decir que Chile pudo representar ser un líder inicial del proceso, lamentablemente varios cambios y posturas a nivel interno de aquel país probablemente hicieron que tome un papel marginal en las negociaciones y que incluso demore en ratificar el Acuerdo. Estos son asuntos que se abordarán más adelante.

### **Metodología de la investigación**

La investigación se enmarca dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, específicamente dentro de la sub disciplina conocida como; Economía Política Internacional. La metodología empleada es cualitativa y positivista, esto es porque se piensa que es la que mejor se adapta a la naturaleza de la negociación del Acuerdo de Escazú y a las perspectivas teóricas propuestas para la investigación. En efecto, se observa que la metodología cualitativa busca encontrar la esencia, la cualidad de un fenómeno, intenta comprender el porqué de tal o cual fenómeno empleando data cualitativa, además de recaer en búsquedas enfocadas en análisis de características generales de un fenómeno sea este de índole social, político, económico o ambiental. Además, utiliza métodos cualitativos amplios y enfocados en los elementos de la comunicación lingüística o el análisis de un lenguaje que buscan comunicar algo o analizar elementos descriptivos importantes.

En la presente investigación además se tiene previsto utilizar un enfoque de *rational choice* y positivista, puesto que a partir del análisis de los datos y los hechos que tienen relación con la negociación del Acuerdo de Escazú se pretende explicar las motivaciones e intereses de los países miembros en la negociación y firma del Acuerdo. En un análisis en retrospectiva sobre los mecanismos de negociación y posiciones de los países se llegará a conocer las motivaciones de los actores del Acuerdo en mención.

El método empleado será el caso de estudio, dado que se analizará todo el proceso de negociación del Acuerdo, pero se seleccionaron como unidades de análisis a Chile y Ecuador.

Esto debido al destacado papel de estos dos países en el proceso de negociación. La literatura del tema indica que, en primer lugar, Chile fue quien propuso la creación del Acuerdo, mientras que Ecuador mostró un destacado apoyo a las iniciativas durante la negociación y una pronta firma y ratificación.

Dentro de las técnicas de recolección de información que se utilizaron para la realización de esta investigación, cuentan las fuentes primarias, secundarias y terciarias. Según Burnham et al (2008, 189), las fuentes primarias son entendidas como aquellas que contienen evidencia que fue producida durante el desarrollo del evento, mientras que las fuentes secundarias contienen evidencia producida un poco después del evento usualmente con base en las fuentes primarias. Finalmente, las fuentes terciarias, según este mismo autor, comprenden el material escrito que se pueda desprender del evento con base en las fuentes secundarias.

Entre las fuentes primarias se mencionan: Informes y Declaraciones de Estado de los países negociadores, notas verbales, documentos generados como resultado de las diferentes etapas de negociación, actas de reuniones, y grabaciones de audio de actores influyentes.

Documentos como: la Hoja de Ruta del Acuerdo, el Plan de acción, la Visión de Lima, las Líneas de Acción Prioritaria, entre otros documentos que surgieron durante la etapa preparatoria de la negociación son considerados fuentes primarias en la presente investigación.

Por otra parte, las entrevistas semi estructuradas serán bastante útiles para la presente investigación pues serán la mejor forma de llegar al conocimiento real de los intereses de los actores del Acuerdo. La entrevista realizada al catedrático de FLACSO, Guillaume Fontaine, comprende una fuente secundaria muy válida y enriquecedora de esta investigación.

Las fuentes secundarias tomadas en cuenta para esta investigación son: literatura académica para lograr sustento teórico, entre estos; libros, revistas o artículos de revistas relacionados al tema tratado, videos de las reuniones y avances en el proceso de negociación del acuerdo, artículos de internet relacionados con la temática, y otras fuentes.

Las fuentes terciarias pueden comprender: información que complemente la investigación, diccionarios relacionados a vocabulario ambiental, resúmenes sobre la temática, entre otros.

## **Estructura**

Además de esta introducción, esta investigación está compuesta por un primer capítulo sobre el marco teórico donde se abordarán los diferentes enfoques teóricos tomados en cuenta para

el presente trabajo como son: el debate sobre desarrollo sostenible, las teorías de negociación, y el enfoque de gobernanza regional ambiental. Tanto el debate sobre desarrollo sostenible como el enfoque de gobernanza ambiental regional se encuentran estrechamente atados a la naturaleza del acuerdo, por este motivo son abordados. En cuanto a las teorías de negociación serán abordadas puesto que se requiere del conocimiento de sus diferentes técnicas para entender los mecanismos de negociación y llegar al objetivo de esta investigación que es lograr entender las motivaciones e intenciones de los países firmantes.

El segundo capítulo abordará los antecedentes de la negociación del Acuerdo de Escazú, Acuerdos y negociaciones en desarrollo sostenible similares. Esto con el objetivo de conocer todos los antecedentes en temática ambiental que llevaron a bordar los tres pilares del acuerdo que son: acceso a la información, participación ciudadana y defensa de los derechos a los ambientalistas.

El tercer capítulo enmarcará a los países del acuerdo y proceso de negociación, así como los intereses y tácticas de los principales países que son miembros del Acuerdo. Dentro de este capítulo se encontrará la relación entre el Acuerdo y su contribución a la gobernanza regional ambiental, además de analizar el alcance de las ratificaciones. Finalmente se destinará un capítulo a las conclusiones.

## **Capítulo 1. Marco Teórico**

Tres enfoques teóricos han sido tomados en cuenta para la investigación sobre los intereses de los países latinoamericanos y del Caribe en la negociación, firma y ratificación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. Estos enfoques abarcan; el debate sobre el desarrollo sostenible, la gobernanza regional ambiental y las teorías de negociación.

En primera instancia, el debate sobre desarrollo sostenible resulta útil puesto que el Acuerdo de Escazú es en sí un instrumento internacional ambiental que trata mecanismos para resarcir el daño ambiental a través de la gestión humana. Por este motivo conviene analizar qué comprende un desarrollo sostenible que contribuya a la creación de un entorno sustentable para las futuras generaciones. De la misma forma, el segundo enfoque teórico definido como gobernanza regional ambiental merece ser abarcado pues se relaciona con gran parte de los objetivos del Acuerdo de Escazú. En efecto, para lograr el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia para quienes luchan por el medio ambiente, se requiere conocer cómo funciona la gobernanza regional ambiental. Por último, las teorías de negociación por su parte, dan cuenta de los mecanismos utilizados durante la negociación, firma y ratificación del Acuerdo, premisas muy importantes el momento de tratar de descifrar los intereses de los países latinoamericanos y del Caribe cuando se reunieron para tratar el Acuerdo en mención.

En un primer abordaje, se estudia el concepto de desarrollo sostenible junto con sus tres dimensiones; económica, social y ambiental. Así mismo, se analizan las acciones que se han realizado al respecto, en los países latinoamericanos y del Caribe, y finalmente se plantea el enfoque normativo como una alternativa del desarrollo sustentable relacionándolo con el acuerdo.

Como segundo enfoque se presenta un análisis del concepto de gobernanza regional ambiental enfocada como estrategia para lograr un desarrollo sostenible. Además, se abarca la importancia de la participación pública y de las comunidades sociales en la construcción de la gobernanza regional ambiental, para finalmente ahondar en las experiencias de Chile y Ecuador como países latinoamericanos trabajando por forjar una gobernanza ambiental a nivel regional.

Finalmente, para esta investigación resulta interesante conocer el proceso por el cual pasó el Acuerdo Regional de Escazú, y durante ese análisis, dilucidar los intereses de los países

miembros en la firma y ratificación, por ese motivo se abordan; la teoría del elector racional y la negociación por intereses, como tercer enfoque.

### **1.1. El desarrollo sostenible**

Enlazado al Acuerdo de Escazú se encuentra el concepto de desarrollo sustentable. Dado que el acuerdo busca complementar las necesidades ambientales urgentes en la región como acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales, se dice que, si no se hace un abordaje del concepto de desarrollo sustentable, los objetivos a alcanzar en el acuerdo, no estarían bien enfocados. En efecto, hablar de desarrollo sustentable no solo abarca el enfoque al cuidado o recuperación de los recursos naturales, sino que comprende también los procesos que emprendan tanto los entes del Estado como la sociedad civil en este ámbito.

#### **1.1.1. Qué es desarrollo sostenible**

En el Informe de Brundtland de 1987, se entiende desarrollo sostenible a aquel *“que atiende las necesidades del presente, sin comprometer las capacidades de las generaciones futuras para resolver sus propias necesidades”* (Naciones Unidas 1987, 43). El concepto en mención ha ido tomando cada vez más fuerza con el pasar del tiempo y con mucha más razón al avizorar la pérdida desmedida de los recursos naturales. En un principio el concepto de desarrollo sustentable era abarcado en la academia y la política, pero con el pasar del tiempo se ha convertido en un concepto totalmente difundido y aceptado en la sociedad en general y se busca su aplicación.

Aunque existen varias formas de analizar el concepto de desarrollo sostenible, todas concuerdan en que, para que exista simetría entre la manera en que se forja el desarrollo actual y el cuidado del medio ambiente, se deben tomar en cuenta medidas que aborden los aspectos; económicos, sociales y ambientales. Desde esta perspectiva, alcanzar un desarrollo sostenible implica un mirar estos tres elementos en acción, solo así se podrá lograr un medio ambiente equilibrado y sostenible en el tiempo.

En el marco del Quinto Programa de Acción Comunitario referente al Medio Ambiente (Comisión de Comunidades Europeas 1992), se dio a notar que el progreso económico sería poco o nada sostenible, a menos que se consideraran factores importantes como el medio ambiente y la forma en que este era abordado. Es decir, no solo desde un aspecto restrictivo, esto es, generar mecanismos para dejar de explotar los recursos renovables y no renovables o frenar su explotación, sino también la forma en la que los recursos naturales son

aprovechados o el rendimiento ecológico. Desde una mirada más específica, se debe buscar renovar el debate sobre los patrones alternativos de desarrollo para que estos frenen la contaminación por generación de carbono y se creen nuevas formas de producción (Quilliconi y Peixoto 2013, 9). En este sentido, nuevas políticas de producción surgen como iniciativas con el objetivo de utilizar menos recursos naturales, pero a la vez, llegar al mismo nivel de productividad económica. Los conceptos de producción y consumo sostenible también han necesitado ser analizados nuevamente para lograr un abordaje válido sobre el desarrollo sustentable y la armonía que se debe generar cuando el desarrollo ambiental y económico convergen.

Varios autores como Carpenter (1991, 2), y Redclift (1991, 36), concuerdan con que el desarrollo sustentable consisten en; contar con la capacidad de cuidar el medio ambiente, equilibrar el nivel de consumo del ser humano lo que comprende mantener los estándares de producción, y alcanzar la sustentabilidad de todos estos aspectos incluidos, los recursos físicos, el recurso humano y el modo en que se maneja el medio ambiente junto con sus fuentes renovables y no renovables. Todo esto, sin dejar de lado la búsqueda de *“la integridad de los procesos, ciclos, y ritmos de la naturaleza”* (Shiva 1989, 11).

Para las Naciones Unidas es necesario crear un vínculo entre los recursos naturales y las estrategias de desarrollo económico, de manera que este desarrollo responda a los objetivos e intereses de la custodia ambiental. En ese sentido el organismo internacional menciona:

El espíritu general de la declaración partía de la base de que con tecnologías limpias en los países desarrollados; y transferencia de recursos financieros y técnicos para el Tercer Mundo, junto a políticas de control de la población, podían solucionarse los problemas ambientales (Foladori y Tommasino 2000, 44).

Las tres facetas de desarrollo sostenible; económica, social y del medio ambiente deben incluir tanto políticas como acciones que permitan un crecimiento equitativo, deben socialmente ser inclusivas y ambientalmente sostenibles. En concordancia con estas premisas y dejando de lado la desigualdad económica visible desarrollada durante el último siglo que ha llegado a representar, en gran manera una amenaza para el planeta; se deben postular nuevas iniciativas de desarrollo económico. En esta línea, el papel que juega la tecnología es muy importante. Puesto que se dice que *“el efecto invernadero y la destrucción de la capa de ozono, no son consecuencia de la escasez, sino de la imprudencia e insostenibilidad características de los sistemas de producción”* (Redclift 1996, 50); dentro de los sistemas de producción se requiere contar con tecnología amigable para el medio ambiente. Además, es

importante dejar de pensar en "crecimiento económico" como término y más bien adoptar el término "*desarrollo económico*" pensando en que esta nueva definición se enmarca más en lo cualitativo que cuantitativo enfocado en un buen estándar de vida, uno atado a lo sostenible. Esto es, midiendo el progreso de las personas no solo en función de sus logros económicos sino también de lo que representa para ellas tener una buena calidad de vida donde se incluyan sus aspiraciones no solo profesionales o educacionales sino también su esperanza de vida, que puede incluir el deseo de vivir en un medio ambiente sano y no contaminado.

Haciendo un paréntesis, este aspecto se relaciona con el presente tema de esta investigación puesto que el deseo de las personas de alargar su esperanza de vida o de vivir en un medio ambiente no contaminado, las incita a trabajar por ello y a inmiscuirse en la temática ambiental desde las diferentes esferas de la participación ciudadana.

Retomando las dimensiones sobre el desarrollo sustentable, atañe abordar la segunda arista, el desarrollo social. Preceptos como la igualdad y la justicia deben tomarse en cuenta el momento de analizar este aspecto. En efecto, el enfoque es hacia un desarrollo más inclusivo, justo y equitativo. En ese sentido, principios como los mencionados en el Informe de Brundtland (1987, 43) que hablan de "*justicia ambiental, distribución social ecológica o distribución intergeneracional*" del deterioro ambiental, deben ser ampliados. Está claro que el desarrollo sustentable no tiene como fin frenar el proceso de desarrollo actual, sino que, más bien, se enfoca en redireccionarlo por medio de la diversificación y conversión de técnicas de progreso que ya han sido utilizadas anteriormente (Dresner 2002, 69) junto con el deseo de un planeta más equitativo y con un medio ambiente sustentable (Sneddon et al. 2006, 264).

Los preceptos de igualdad y justicia sociales relacionados con el resguardo de los recursos naturales no son temas aislados, por el contrario, constituyen fundamentos esenciales enmarcados dentro del concepto de desarrollo sostenible. Estos conceptos se encuentran agrupados dentro de informes y cumbres internacionales como por ejemplo la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Conferencia de Rio de 1992, y actualmente en el acuerdo de Escazú del 2018, instrumento internacional que es objeto de esta investigación. El enfoque social del desarrollo sostenible, en menor o mayor escala, ha sido nombrado dentro de estos instrumentos regionales y mundiales. Una prueba más de ello, son los Objetivos de Desarrollo Sostenible (2015); en estos, 10 objetivos de los 17, son constitutivos de la arista social del desarrollo sostenible.

El concepto de desarrollo social se fundamenta en permitir un acceso igualitario y equitativo a los recursos globales, pensando en los resultados de la distribución de los mismos y que esta repartición deje afectar principalmente a grupos de la sociedad que han sido excluidos (Naciones Unidas 2015).

El aspecto social es un elemento muy importante según el punto de vista de Miller (2004, 30), quien menciona:

En consecuencia, la cuestión de la equidad se presenta como un aspecto fundamental de las políticas medioambientales, de manera que cualquier tipo de política que los gobiernos lleven a cabo para paliar el deterioro ambiental debería ser evaluada por sus consecuencias distributivas (Miller 2004, 30).

En ese sentido, dado que muchos de los recursos naturales son agotables, los fundamentos esenciales del desarrollo sustentable apelan a una repartición más integral que permita disminuir las consecuencias que provocaría su carencia en las personas y la sociedad. Esto sería lo ideal, sin embargo, en la actualidad se conoce que la desigualdad social es de los principales problemas medioambientales más difíciles de manejar. En efecto, en la mayor parte de sitios donde la explotación de recursos naturales y destrucción ambiental han tenido lugar, también existen de por medio temas relacionados con la inequidad de acceso a los servicios básicos, injusticia social, irrespeto a los derechos humanos y estándares de vida deficientes (Agyeman 2002, 77). Para los autores estudiosos de la ecología social como Bookchin (1993, 65), y Haughton (1999, 64), el mal uso o abuso de los recursos naturales, o deficiente tratamiento de los desechos ha provocado que, a largo plazo, se haga muy difícil sostener a una sociedad en sentido económico, social y ambiental. De manera que, todos estos hechos son problemas medioambientales que llegan a estar estrechamente atados a los problemas sociales por surgir de ellos; es decir por el mal manejo de los recursos por parte del ser humano, y con el tiempo se convierten en temáticas críticas de manejar.

En este punto cabe mencionar que, hasta la fecha no han sido suficientes los análisis realizados con respecto a la arista social y la arista del medio ambiente. Por citar un ejemplo, conceptos como el de Justicia ambiental, el principio de precaución, la deuda ecológica, requieren más profundización, aunque se debe destacar que la justicia ambiental como discurso ahora ya se incluye dentro de los temas sobre medio ambiente relevantes a tratar en las diferentes convenciones internacionales. Una prueba de ellos es Acuerdo de Escazú, que ahora mismo analizamos y que dentro de sus tres pilares fundamentales abarca el acceso a la justicia en temas ambientales.

De hecho, hablar del aspecto social dentro de la conceptualización de desarrollo sostenible es básicamente hablar de un compromiso que se debe adoptar para trabajar de forma igualitaria y justa con el objetivo de mejorar los estándares de vida de quienes viven hoy y quienes vendrán en las futuras generaciones, todo esto sin dejar de tomar en cuenta que los recursos naturales son finitos y tienen capacidades limitadas. En ese sentido, se debe mencionar que claramente existe congruencia entre el aspecto social del desarrollo sustentable y el Acuerdo de Escazú, pues por un lado, el acceso a la justicia en asuntos ambientales, uno de los pilares del acuerdo, busca justamente guiar la atención hacia la creación de un ambiente más equitativo y justo; y por otro lado, la participación pública, otro de los pilares del acuerdo, agencia la inclusión de sociedad civil en temas medioambientales lo que, en parte, garantiza que se tomen en cuenta en mayor medida las dimensiones sociales del desarrollo sustentable. En lo referente al aspecto medioambiental, que representa la tercera arista, se puede decir que este, en *"términos ecológicos supone que la economía sea circular, produzca un cierre de ciclos, tratando de imitar a la naturaleza"* (Artaraz 2003, 557). Esto significa que los aparatos de producción deben, desde su diseño, ser pensados de tal forma que posean la capacidad de hacer uso de energías y recursos no agotables y evitar generar desechos que regresen al mar o al suelo o que resulten difíciles de desecharse o degradarse. Claro está, en este punto el concepto de desarrollo sustentable no solo abarca entender o paliar los daños ambientales generados hasta el momento, sino que nos hemos de preguntar qué es lo que se debe cambiar y qué es lo que, de hoy en adelante, se debe sostener. Para esto se requieren varios cambios; como por ejemplo: eliminar procesos poco flexibles o engorrosos con respecto a la aplicación de una política ambiental sustentable, lograr reconocer y atesorar la experiencia y conocimientos de personas o entes sean estos estatales o no estatales en la construcción de procesos sociales y del medio ambiente para la adaptación y transformación de energías no renovables, y finalmente incentivar al colectivo social al uso de su creatividad, experimentación e innovación en la temática ambiental. A manera de ejemplo se puede citar la Política de Productos Integrada incluida en el Sexto Programa Marco Comunitario de la Unión Europea (2001).

Esta política se centra en las tres etapas que condicionan el impacto ambiental del ciclo de vida de los productos. Por un lado, la aplicación del principio de "quien contamina paga" a la hora de fijar los precios, para que el productor asuma su responsabilidad integrando en los precios el coste ecológico. Por otro lado, la elección informada del consumidor mediante el etiquetado y por último el diseño ecológico del producto (Artaraz 2002, 4).

Generar este tipo de políticas contribuye a incluir al aparato de producción económico en el régimen ambiental y no arriba de él. Para esto, se necesita entender que los recursos naturales están sujetos a cambios o se renuevan, de manera que se debe trabajar por no cortar sus fuentes de regeneración (Holling 1986, 84). Por este motivo, se requieren de nuevas iniciativas que tengan presente este ciclo natural y ser cuidadosos al respecto para mostrar un enfoque ambientalista sostenible.

En definitiva, este esquema tripartito del concepto de desarrollo sostenible donde el desarrollo económico, social y ambiental convergen, debe orientarse e ir cambiando gradualmente, no en sentido proporcional sino cualitativo. Esto quiere decir que, dado que nos encontramos en una era en la que los cambios a nivel mundial se dan rápidamente y en grandes dimensiones, donde el aparato social está conectado con el sistema ecológico y las sociedades se vuelven cada vez más complejas en sus procesos, se requiere una orientación ya no tan solo hacia la preservación y conservación del sistema ecológico sino también se debe aumentar la capacidad de respuesta ante estos cambios económicos, sociales y ambientales repentinos. A la vez se incita a que se desarrollen más y diferentes capacidades e iniciativas para ampliar las opciones disponibles en la confrontación con los cambios sociales, económicos y ambientales que se encuentran en constante configuración. De hecho, el documento final de la Cumbre de Río+20 (1987) hace hincapié en este enfoque que abarca las tres aristas del desarrollo sustentable, antes mencionadas. El documento indica:

Reafirmamos también que es necesario lograr el desarrollo sostenible promoviendo un crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, creando mayores oportunidades para todos, reduciendo las desigualdades, mejorando los niveles de vida básicos, fomentando el desarrollo social equitativo y la inclusión, y promoviendo la ordenación integrada y sostenible de los recursos naturales y los ecosistemas, que contribuye, entre otras cosas, al desarrollo económico, social y humano y facilita al mismo tiempo la conservación, la regeneración y el restablecimiento y la resiliencia de los ecosistemas frente a los problemas nuevos y en ciernes (Naciones Unidas 2012).

Es un hecho que, la sustentabilidad como concepto ha ganado gran terreno en la actualidad; sin embargo, la tarea para el porvenir es ejecutar las iniciativas a detalle. Para el PNUMA (1997), y para la mayoría de investigadores sobre la temática ambiental, los cambios con respecto a adoptar una política ambiental sostenible se desarrollan de forma lenta, por lo que se requiere una acción urgente por parte de los entes estatales y no estatales. Es en este punto donde se apela a la generación de propuestas concisas sobre el desarrollo sostenible, sobre

todo iniciativas o posiciones que pueden surgir de cada región acorde a sus circunstancias y necesidades.

### **1.1.2. Desarrollo sostenible aplicado a los países latinoamericanos y del Caribe**

El desarrollo sostenible en Latinoamérica y el Caribe debe ser interpretado de diferentes maneras debido a que existe diversidad en las culturas, economías, sociedades, y en sus diversidades naturales. Además, los países de esta región se desarrollan a diferentes escalas. En ese sentido, se requiere una acción conjunta por parte de los Estados (Asamblea General de las Naciones Unidas 2012).

Para Redclift (1996, 51), *“la gestión y los conflictos ambientales están relacionados con dos procesos: la forma en que las personas dominan la naturaleza y la dominación ejercida por algunas personas sobre otras”*. Es claro cómo las personas dominan la naturaleza. De forma que la atención recae sobre la segunda observación, la manera en la que los seres humanos dominan a otros. En el plano internacional, se habla sobre el dominio que los Estados primermundistas ejercen sobre los periféricos. A causa de las importaciones de bienes naturales y materias primas realizadas por los países primermundistas desde los países sudamericanos, centroamericanos y del Caribe, se concluye que estos primeros generaran una deuda ecológica. De hecho, no cabe duda que el precio que ellos pagan por la extracción de los recursos naturales en los países en vías de desarrollo no refleja el valor real de la explotación de aquellos recursos, no repara ni compensa.

Es verdad, la responsabilidad que los países desarrollados puedan reconocer y asumir ante los países en vías de desarrollo al abordar el tema ambiental todavía representa un desafío. Por citar un ejemplo, en búsqueda de crear un medio ambiente sostenible en el tiempo y en línea de contribuir en la lucha contra la miseria, los países desarrollados deben modificar sus patrones de consumo, buscar nuevas tecnologías, y aplicar medidas de custodia de los recursos naturales tanto en sus países como en los que se encuentran en camino al desarrollo (Lafferty et al. 1999, 316). El Informe de Brundtland (1987,43) brinda especial atención a los efectos de un consumo desmedido a grado mundial pues estos impactan efectivamente a los grupos menos favorecidos del planeta. Traduciéndolos en términos de ganancias y pérdidas, quienes más pierden son los países en desarrollo pues como menciona Antonio Prado, Secretario Adjunto de la CEPAL y muchos también conocen esta realidad, *“el sustento básico en los países subdesarrollados requiere el sacrificio de la calidad ambiental a favor de la ganancia económica a corto plazo”*.

Además, no se debe olvidar que los problemas de los países en desarrollo no son temas aislados, pues en los países desarrollados no todo es perfecto, también existen deficiencias en los servicios a las comunidades, sistemas de tratamiento de desechos defectuosos, problemas sociales como el racismo, discriminación por etnia o religión, por nombrar algunos. Por este motivo, bien hace Riechmann (1995, 3) al concluir que *“el desarrollo sostenible no es sólo una cuestión del Sur, ni fundamentalmente del sur, sino sobre todo del Norte, de un Norte mal desarrollado”*. Todas las cuestiones sociales mencionadas, deben tomarse en cuenta el momento de abordar el concepto de desarrollo sustentable pues este resulta de la conjunción de los tres aspectos que ya se conocen: económico, social y ambiental. Para lograr esto, se requieren varias cualidades como; capacidad de repuesta, empoderamiento, adaptabilidad, autodependencia, entre otros.

En relación a los países de América Latina y del Caribe se puede decir que, aunque la región es bastante diversa políticamente hablando; con el pasar de los años ha llegado a la conclusión que la mayoría de gobiernos están de acuerdo en cuidar de los recursos naturales. La región ha aprendido a ver en la defensa del medio ambiente, una fortaleza de la región. Para muestra de ello, se nombra el Acuerdo de Escazú, este instrumento internacional resulta de la interacción de casi la totalidad de países de la región Centroamericana, Sudamericana y del Caribe que mira más allá de recibir compensaciones por la deuda ecológica generada por los países desarrollados.

Latinoamérica y el Caribe cuentan con características como la capacidad de respuesta, pues pueden mantener y si es necesario agrandar su abanico de alternativas de prácticas socio-ecológicas, y además son estratégicos si se amerita.

El Acuerdo de Escazú es muestra de la adaptabilidad de la región, pues a diferencia de los más de quince tratados y acuerdos ambientales internacionales a los que se encuentran adheridos, por esta ocasión optaron por darle más importancia a fortalecer el campo informativo, la participación pública y la lucha de los derechos de los ambientalistas. Este campo es nuevo y válido por supuesto, a la vez que denota autodependencia y empoderamiento al ser capaz de regular sus interacciones de acuerdo a sus necesidades, e innovar introduciendo los cambios requeridos para lograr sus propias metas. Aunque el Acuerdo de Escazú es buen ejemplo de la aplicación del concepto de desarrollo sustentable en la región, existe todavía mucho trabajo por hacer, sobre todo con respecto a la consecución de sus metas trazadas. En realidad, no resulta tan complicado adherirse a los tratados ambientalistas, pero sí resulta difícil mantenerse en ellos puesto que varios factores se

encuentran como trabas a su consecución. Un ejemplo puede ser el eje político que adopta cada gobierno latinoamericano en las elecciones de nuevas autoridades y lo que esto conlleva.

1.1.3. Perspectiva normativa del desarrollo sostenible relacionada al Acuerdo de Escazú En este punto, es necesario tener en consideración que la protección del ambiente depende de forma amplia de la regulación en la materia y la institucionalidad que vigile su cumplimiento. En ese sentido, un enfoque normativo del medio ambiente considera que para el control de la contaminación, la degradación ambiental, así como la vigilancia y control para evitar la pérdida de los recursos naturales, es necesaria la participación democrática en la toma de decisiones de la materia, y la existencia de normas, reglas, instituciones, procedimientos en la materia, tanto a nivel interno internacional que contribuyan a este objetivo.

El desarrollo sustentable desde un enfoque normativo sugiere una mirada holística del ámbito normativo; es decir, la población en conjunto debe ir tras la búsqueda de metas sociales, ambientales y económicas similares con el fin de normar el funcionamiento del planeta. En ese sentido, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas comprenden una guía de pensamiento y acción rumbo a lo que en el futuro comprenderá desarrollo sostenible en sus tres ejes. Este tipo de desarrollo, desde una visión ética o normativa, busca determinar las metas de comunidades y grupos sociales para que lleguen a ser ordenados. La noción elemental en este campo normativo es adoptar una perspectiva holística de lo que comprende un mundo justo. Para citar un ejemplo, en un mundo justo, una sociedad mentalizada realiza una correcta gestión del medio ambiente. Como menciona Sachs (2014):

Si quebrantamos el sistema de agua y la biodiversidad, si destruimos los océanos y las grandes selvas, las pérdidas serán inconmensurables. Si seguimos actuando de un modo que provoca cambios fundamentales en el clima de la tierra, nos enfrentamos a graves peligros. En cambio, si nos preocupamos por el bienestar de nuestros hijos y de las generaciones futuras, no hay duda de que la sostenibilidad ambiental será un objetivo necesario desde una perspectiva normativa para nosotros (Sachs 2014, 31).

Por otro lado, también se deben analizar los problemas que existen cuando se habla de distribución de la riqueza. Por ejemplo: la pobreza extrema, la disparidad de ingresos económicos, la migración, la segregación social por considerarse minorías o poblaciones aisladas, y la cohesión social. Todos estos aspectos apuntan a la inmaterialidad de las cosas, son cuestiones generadas por el pensamiento y accionar del ser humano y se pueden reducir generando inclusión social.

Hasta el momento se había hablado de tres dimensiones del concepto de desarrollo sostenible; prosperidad económica, inclusión social, y sustentabilidad ambiental, pero a estos objetivos se puede sumar uno más: la buena gobernanza. Poner a la buena gobernanza como un objetivo dentro del desarrollo sustentable enfocaría a los gobiernos y su trabajo a garantizar muchas funciones básicas como prestación de servicios sociales, y ambientales elementales. Además, la gobernanza efectiva ejecutada con leyes correctamente aplicadas fabrica una sensación de tranquilidad; mientras que una sociedad donde no existe igualdad, corrupta, con sistemas estatales deficientes y personas al mando poco fiables provoca frustración y desconfianza (Sachs 2014, 31).

Una buena gobernanza por medio de la aplicación del enfoque normativo, facilitaría el camino a la consecución de un desarrollo sostenible real, pues crearía parámetros para las siguientes generaciones, facilitándoles así salvaguardar los recursos naturales. En relación al tema de esta investigación se deduce que el Acuerdo de Escazú forma parte del enfoque normativo del desarrollo sustentable. En efecto, abarca tópicos como; el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, todos ellos extremadamente ligados al enfoque normativo y necesarios para darle forma a los parámetros de cuidado ambiental en la región. Estos asuntos, que también por ende le competen a la gobernanza, en este caso regional ambiental, justamente se encaminan en lo que el enfoque normativo apunta, crear parámetros éticos de legislación ambiental.

A manera de conclusión, cabe mencionar que el Acuerdo de Escazú se enmarca perfectamente en las premisas de la teoría de desarrollo sustentable. Sus objetivos van rumbo a fortalecer el rol y la participación de la ciudadanía, y de sus instituciones regionales por medio del acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia ambiental en su lucha por la defensa del medio ambiente y de esta manera generar mecanismos de desarrollo sin comprometer la pérdida de los recursos naturales y humanos a futuro. En efecto, lograr un desarrollo sustentable no solo implica aceptar tal concepto y mostrar una actitud abierta a ello, sino que implica desarrollar y adoptar una economía adecuada a las necesidades ambientales, puesto que *“las fallas de mercado y las políticas ineficientes solo contribuyen a agrandar las grietas existentes entre el desarrollo económico, ambiental y social”* (PNUMA 2011).

## **1.2. Enfoque de gobernanza regional ambiental**

La gobernanza regional ambiental es un término que obedece al: *“Conjunto de procesos, mecanismos y organizaciones a través de los cuales los actores políticos y sociales influyen*

*en las acciones y resultados medioambientales. Esto incluye a actores como el Estado, comunidades, empresas, organizaciones de la sociedad civil*” (Moreno 2013, 66). El presente concepto se enfoca muy bien en incentivar la toma de decisiones que robustezcan las normas para la protección de los recursos naturales, que fortalezcan a las instituciones e integren a diferentes actores, incluida la sociedad civil, que al interactuar y retroalimentarse mutuamente o de forma multilateral logren niveles de coordinación para la creación y ejecución de leyes y mecanismos de administración efectiva. En efecto, la gobernanza regional ambiental da énfasis a los contextos sociales y a la participación ciudadana en procesos ambientales importantes y ciertamente esto se enmarca en lo que el Acuerdo de Escazú pretende abarcar. Por su parte, desde el enfoque de Molina (2014, 31), la gobernanza ambiental también puede ser vista como el *“fenómeno en que las personas y las comunidades le”* brindan significado *“al medio ambiente y gestionan acciones para mitigar el impacto del hombre”* sobre los recursos naturales no renovables. Además, interactúan con otras comunidades e instituciones gubernamentales y no gubernamentales e incluso organismos internacionales o regionales con el fin de crear un conjunto de actores sociales que actúan coordinadamente por el medio ambiente y que surge desde lo local hacia lo global. Para este investigador, la gobernanza ambiental puede ser abordada desde varios enfoques; el personal, el político y el económico y su correcta aplicación se vería reflejada en el comportamiento y la conciencia que se tome hacia los recursos ambientales por parte de las instituciones, y la sociedad civil (Molina 2014, 31).

Relacionando este concepto con el Acuerdo de Escazú se puede decir que, este acuerdo forma parte de los instrumentos utilizados por la gobernanza regional ambiental para mitigar los daños ambientales, pero más que tratarse de un acuerdo ambiental en sí, su aporte, a diferencia de otros acuerdos de este mismo tipo, es establecer estándares a nivel regional latinoamericano y del Caribe para fortalecer las capacidades de formulación de políticas y toma de decisiones en temas ambientales tomando en cuenta que en estos aspectos no solo intervienen los Estados sino que la sociedad civil también toma parte. En ese sentido el Acuerdo de Escazú puede ser visto como un complemento a los instrumentos ambientales internacionales existentes.

Se debe mencionar que América Latina cuenta con una historia compleja pues ha hecho frente a luchas políticas como regímenes no democráticos y luchas económicas como un sobre endeudamiento que se ha ido acarreado por décadas. Las crisis financieras en varios países crearon, a su vez, políticas agrícolas que al ser aplicadas forzaron el mal uso y desgaste de los

recursos naturales y generaron degradación ambiental (Leff 1993, 47). Como consecuencia, nuevos componentes de degeneración ambiental como “*el desgaste de la capa de ozono*” y “*el efecto invernadero*” (Leff 1993, 48) aparecieron, haciendo que, para que los países pobres pudieran intentar competir a nivel mundial se generaran mecanismos industriales dañinos y contaminantes para el medio ambiente. Junto con estos hechos, se desarrollaron problemas sociales y culturales que saltaron a la vista. Por ejemplo, las creencias ancestrales, étnicas y sociales de los diferentes grupos indígenas, mestizos, afroamericanos, entre otros, se han ido desintegrando. Sus valores culturales, así como sus prácticas ancestrales tradicionales en el uso de sus recursos se han ido perdiendo, debido a nuevas formas de experimentación con tecnologías ajenas a su entorno. Además, influencias como el consumismo han impactado en su comportamiento, haciendo que se pierdan las bases de la sustentabilidad.

En esta nueva era de democracia ambiental, los derechos de estos ciudadanos a mantener sus propios dialectos e idiomas nativos y sus costumbres no se pierden, por el contrario, se abren más oportunidades para velar por el cumplimiento de sus derechos incluyendo el acceso y la apropiación de las comunidades sobre sus recursos naturales como estrategia que sirve como condicionante para acceder a un desarrollo económico, social y cultural sustentable. En lo político, se requiere contar con nuevos ordenamientos jurídicos para crear un espacio a estas etnias, un espacio que les permita expresarse y generar soluciones a sus problemáticas por la vía de la paz en pro de mantener sus intereses salvaguardados. Todo esto “*a través de procedimientos legales abiertos a una participación democrática y plural*” (Demirovic 1989, 51).

Todos estos lineamientos convergen en las reformas que cada Estado, como responsable de las políticas públicas, pueda ejercer. En Latinoamérica y el Caribe es interesante mirar el avance de la democracia ambiental en el sentido de que varios de los principios ambientales implementados en los ordenamientos legales de protección a los recursos naturales son ejecutados por los estados y sus dependencias internas, queriendo decir con esto que empieza a verse una coordinación entre entes estatales y no estatales. El Acuerdo de Escazú apunta justamente a este objetivo, incluir la participación ciudadana en decisiones de índole ambiental.

### **1.2.1. Participación ciudadana en la gobernanza ambiental**

La gobernanza ambiental para el desarrollo sostenible se caracteriza por incrementar las oportunidades de la población en la participación y toma de decisiones relativos a la temática.

Se requieren fomentar estrategias que enfoquen el desarrollo sostenible como un proyecto social, que sea a largo plazo y que tenga una perspectiva integradora donde los aspectos económicos, sociales y culturales converjan. En el caso del Acuerdo de Escazú, se potencia la participación pública y el acceso a la información, lo que es importante para la consecución de una participación ciudadana activa interesada por los bienes naturales. Estas estrategias regionales crean un enlace entre los entes no estatales sean estos; organizaciones, comunidades, líderes ambientales, o población en general y los instrumentos internacionales además de conectar a las autoridades nacionales entre sí. Efectivamente, las recientes negociaciones regionales han demostrado que la dimensión participativa ha tomado fuerza. Esto se debe a que la comunidad internacional solicita la participación ciudadana en el camino a crear buenas prácticas en el desarrollo sustentable.

En este punto tienen cabida los movimientos sociales, quienes abren espacios, modifican reglas y con sus luchas logran objetivos que no hubiesen podido ser alcanzados fácilmente. En América Latina se tiene la expectativa de que los movimientos sociales puedan ser considerados positivos y contribuyan a generar mecanismos de buena gobernanza ambiental.

Se llega a esta conclusión bajo dos supuestos: la fuerza que tienen los movimientos sociales para influir en procesos de importancia provocando cambios institucionales, y que dichos cambios contribuyen a disminuir niveles de marginación social y pobreza. La participación de los grupos sociales es imprescindible para democratizar los procesos de toma de decisiones. Algunos ejemplos son: el Zapatismo en México, los movimientos indígenas en los Andes, los movimientos de comunidades locales y regionales en la Amazonía de Perú y los movimientos de la agricultura familiar en Brasil. Evidentemente sus contribuciones van enfocadas a la ampliación de la esfera pública, permiten la creación de nuevas configuraciones participativas dentro de la administración pública.

Estas luchas de los movimientos sociales permiten la creación de derechos para las partes vulnerables. En Ecuador, por citar un ejemplo, estas reivindicaciones han cambiado la forma en que se entablan las relaciones; ahora se brinda más respeto tanto a las poblaciones indígenas como a las comunidades afrodescendientes (Ospina et al. 2006, 15). De estas últimas se reconoce públicamente que tienen plena potestad sobre los territorios que habitan (Abramovay et al. 2009, 7). Al final todos estos elementos que ganan cabida en el accionar de los movimientos sociales, hacen que se dé forma a políticas públicas que regularán el ordenamiento territorial afectando indirectamente al medio ambiente en áreas susceptibles a

daños. No obstante, las estadísticas muestran que estas conquistas o en ocasiones cambios institucionales no han sido suficientes para encumbrar hacia un progreso notable de las poblaciones rurales. Es decir, estos procesos no representan una garantía de erradicación de la pobreza y exclusión.

### **1.2.2. La gobernanza ambiental latinoamericana actual: Chile y Ecuador.**

Teniendo presente que Latinoamérica y el Caribe son regiones sumamente ricas en recursos naturales, se debe decir que siempre ha existido una encrucijada en el manejo de dichos recursos. En ocasiones este hecho ha sido visto como una oportunidad y en otros momentos de la historia ha representado un desafío. En efecto, ser considerado un proveedor mundial de recursos energéticos, hídricos, de metales, de alimentos, entre otros, sin contar con una estructura institucional bien establecida, ha representado para América Latina y el Caribe, un riesgo más que un beneficio. Hablamos no solo de una distribución desigual y mal manejo de estos recursos sino de la inestabilidad política percibida desde comienzos del siglo XXI donde se vieron varios gobiernos tanto de tendencia de izquierda como de tendencia de derecha posicionarse en el poder y manejar de forma indiscriminada los bienes naturales.

En países como Ecuador y Bolivia, el modelo llamado “*El Buen Vivir*” fue incluido en sus respectivas constituciones. Desde esta perspectiva los modos de producción y gestión ambiental son diferentes, se presenta un amplio espectro de concepciones alternativas de la naturaleza, y la relación entre ella y la sociedad. De allí parten propuestas de producción diferentes que permitan una relación saludable entre los recursos naturales y el manejo de estos por parte de la sociedad, además, se habla de los derechos de la naturaleza.

Considerando que en un mundo globalizado resultaría imposible dejar de ser partícipes de la economía de mercado, esta propuesta anti-mercado, ha sido considerada poco viable y poco realista; además de considerar que implementar sus ideas es solo un pretexto de los gobiernos con tendencia de izquierda para mantener sus modelos desarrollistas y extractivistas. Con esto, no se pretende insinuar que la gobernanza ambiental Latinoamericana no existe, sino que estos son ejemplos de un intento de implementación fallida de gobernanza ambiental en la región.

En América Latina y el Caribe, efectivamente, es difícil examinar la eficacia de estos modelos puesto que cada país es un actor que cuenta con su historia en particular, en ocasiones muy diferente a la de su vecino, además en repetidas veces, se utilizan discursos muy alejados a su realidad. En la región, hoy por hoy, la toma de decisiones con respecto a la temática ambiental

involucra varios actores con diferentes posturas. Estas interacciones opuestas pueden coexistir o cambiar de posición con el tiempo según los cambios estructurales se vayan presentando.

Es un elemento característico de la gobernanza ambiental, encontrar a los actores luchando por ganar posiciones con el afán de tener mayor participación y control sobre las decisiones que se puedan tomar. Por ejemplo, en casos de extracciones mineras, usualmente aquellas empresas hacen su trabajo, en el sentido de que buscan opacar la participación ciudadana de la localidad con ofertas considerables que después no cumplen. Al principio juegan a participar con la población sobre los avances, es decir permiten que esta esté informada, adoptando un discurso de responsabilidad social empresarial. Esto con el objetivo de contrarrestar las restricciones legislativas y dando cabida a las presiones sociales. En ese camino ofrecen a las comunidades resarcimiento del medio ambiente por medio de compensaciones económicas para tener paso al sector a ser explotado. Pero luego, una vez adentro, dejan de informar a las poblaciones que pueden resultar afectadas.

Sin embargo, durante los últimos años en lo que respecta al trabajo de las comunidades locales, ellas han venido diseñando y desarrollando discursos de empoderamiento junto con sistemas de justicia ambiental, así como fortaleciendo grupos indígenas y de agricultores con el fin de controlar los recursos naturales y evitar que en las consultas, manipuladores de las empresas tengan cabida. Básicamente, esto se resume en lo que el concepto de la teoría de conflicto menciona, que su principal virtud está en reconocer su "*funcionalidad*" en el sistema social del conflicto en sí. Es decir, que existan este tipo de interacciones hace que el sistema social se vea forzado a innovar y cambiar por la misma presión ejercida en él (Alfie 2013, 78).

En definitiva, en la región Latinoamericana y del Caribe, la gobernanza ambiental comprende un campo social bastante matizado. Cada región cuenta con sus singularidades, pero en lo que la mayoría de ellas se asimila es por su riqueza en recursos naturales, mismos que son objetivo de las grandes empresas extractoras. Estas usan todo su arsenal político para entrar a las zonas de explotación. Se ofrecen compensaciones y otros mecanismos con el interés de llegar a influir en las decisiones gubernamentales. También los grupos de élite, y la llegada de nuevas tecnologías de explotación son tendencias presentes en la región. Pero a la par, se pueden visualizar movimientos sociales que se van potenciando y que han emprendido la lucha social intercambiando e implementando conocimientos con sus pares con el fin de darle fuerza al cumplimiento de los derechos de los grupos marginados esto por medio de

adentrarse en los procesos políticos y económicos.

Con respecto a la región, según señala la FAO (1999), en Chile se habla de que la institucionalidad ambiental “*aún sigue ejecutando el primer nivel de participación [...] denominado top-down*” (Brown y Fraser 2006, 113). Es decir, los actores interesados en el cuidado o resarcimiento ambiental se involucran apenas en la fase de ejecución, sin tener la oportunidad de participar en las decisiones (Bachmann 2006). Si las circunstancias se presentan de esta manera, es muy poco el aporte que la sociedad civil o las comunidades que potencialmente podrían ser afectas o favorecidas, puede brindar antes de la toma de decisiones, pues solo se mantiene como receptora pasiva de los “*beneficios*”. Al parecer todo queda bajo instrumentos de aplicación, pero en la realidad, la comunidad no participa activamente en el proceso.

En general, la participación ciudadana como elemento fundamental para una gobernanza ambiental efectiva en Chile no se ha dado hasta la actualidad. Aunque durante los mandatos de Michelle Bachelet se desarrollaron mecanismos de transparencia en las políticas públicas ambientales, esto no ha sido suficiente (Fontaine et al. 2021, 8), la sociedad civil y los actores sociales todavía no están empoderados en la toma de decisiones. Es aquí donde se subraya la imperante necesidad de incentivar la creación de políticas y programas en los que, de forma gradual y adaptativa, estos actores vayan interviniendo. La propuesta es más *bottom-up*, es decir de abajo hacia arriba, donde se asocien los actores que defienden un recurso, y el gobierno no sea el exclusivo administrador del bien natural. Con experiencias como el proyecto ECOManage, se postulan algunas variables que deben existir al momento de incluirse en esta dinámica, se citan: la intervención de los actores sociales, los servicios ecosistémicos, las políticas domésticas y regionales, y los recursos naturales en sí objetivos de las intervenciones (Delgado et al. 2007, 177).

Por su parte, en Ecuador desde el plano organizacional comunitario, se encuentra una fortaleza. Los grupos y movimientos sociales tienen fuerza en Ecuador e incluyen la acción conjunta en el día a día en sus pueblos indígenas. Lazos religiosos, vivencias en común, conquistas grupales, luchas ancestrales, características que ordenaba su entorno como la consigna de: “*ama ulla, ama killa, ama shwa*”, es decir, “*no mentir, no robar, no ser ociosos*”, son fundamentos para designarles identidad y pertenencia. El movimiento indígena ya politizado se ha visto forzado a enfrentar el reto de conservar su identidad cuando se abre el abanico de formas no tradicionales de vida, mejor expresado, de formas de vida que no son propias de sus etnias y culturas (Ospina et al. 2006, 21). Una muestra de este hecho es el

ejemplo de Cotacachi, donde los movimientos sociales unieron esfuerzos para, no solo intervenir las oficinas mineras, sino que lograron cambiar los planes estratégicos de implantación. En efecto, este aspecto tiene que ver específicamente con destreza que estos grupos puedan desarrollar para intervenir en proyectos ambientales específicos. Es así que en Cotacachi y en otros lugares del Ecuador estos grupos sociales pudieron incidir en las decisiones sobre la utilización de recursos materiales en pro de la defensa, preservación y cuidado del medio ambiente, además de lograr contribuir a que ingresos económicos entraran a beneficio de sus comunidades.

Por otro lado, en el plano institucional parece que hay trabajo que realizar. Según Guillaume Fontaine et al. (2003, 2):

Los principales problemas de gobernanza ambiental en el Ecuador recaen en que las instituciones ecuatorianas no cuentan con recursos suficientes para aplicar solas los planes y estrategias de gestión necesarios, ni pueden desarrollar un entorno favorable de gestión debido a la falta de marcos normativos idóneos [...] a fin de aprovechar los beneficios que aportan y el valor de los servicios que prestan las áreas protegidas.

Esta afirmación nos lleva a pensar que Ecuador posee instituciones débiles, carentes de recursos económicos y técnicos para poder efectivizar las políticas ambientales. Parece ser que la reserva Yasuní es un claro ejemplo de esta falencia. Al ser considerada por una gama de organizaciones y regímenes mundiales ambientalistas como una de las reservas más importantes de América Latina, y el mundo, se entiende que sobre Ecuador recae una gran responsabilidad de cuidar de este recurso. En ese sentido, se requiere de una administración efectiva del bien, pero lastimosamente no existe un nivel institucional eficiente, ni las políticas públicas están claramente definidas, tampoco existe una participación pública efectiva. En definitiva, está claro que el Estado ecuatoriano debe trabajar en estos aspectos.

### **1.3. Teorías de negociación**

El tercer enfoque abarca conceptos básicos de las teorías de negociación. De hecho, la teoría del elector racional ayudará a explicar las motivaciones de los actores, y el abordaje de la negociación por intereses es considerada como un enfoque esencial y sustancial que permite entender las intenciones de los países en la negociación del Acuerdo de Escazú.

#### **1.3.1. Teoría del elector racional**

La teoría del elector racional o de elección racional es un instrumento de las relaciones internacionales útil para entender los intereses económicos y políticos que se presentan en la

dinámica internacional. La teoría de elección racional es adoptada por aquellos actores, incluyendo los Estados, que son los responsables de la toma de decisiones o que se encuentran en la obligación de escoger entre diferentes alternativas, soluciones o acciones. Esta teoría sirve para sustentar metodológicamente sus respuestas o decisiones. Según Abitbol y Botero (2006, 134), esta *“es una teoría con perspectiva analítica; es decir que se aproxima a los fenómenos sociales”*, donde las unidades de análisis son las acciones que cada actor puede ejecutar, o las decisiones que pueda tomar y que reflejan sus propios intereses y conveniencias pero que convergen en un tinte de interés colectivo.

Las acciones por parte de los actores pueden caracterizarse por tener *“intencionalidad y racionalidad”*. En la primera se reflejan las razones de ciertas decisiones, impulsadas, según los autores, por sus creencias o deseos. La segunda, por su parte, indica que se lleva a cabo una acción con el fin de maximizar las ganancias o utilidades, es decir esta acción es efectiva porque se piensa que de esa manera puede lograr los objetivos deseados. Esto también implica que previamente existió un razonamiento comparativo entre lo que era más conveniente y menos conveniente y se optó por tomar la mejor opción, la que maximizará su utilidad deseada.

Sin embargo, la teoría del elector racional no es un cuerpo monolítico; por ejemplo, dentro de sus limitaciones se encuentra su afirmación de que la actividad humana puede entenderse únicamente a través del interés propio. De hecho, coexisten diversas versiones del alcance, límites y capacidad explicativa de este individualismo metodológico. Una crítica a la teoría del elector racional postula que *“las creencias con base en las cuales se actúa no necesariamente son racionales, pueden ser creencias irracionales”* (Abitbol y Botero 2006, 138), como consecuencia el actor actuará irracionalmente. O es el caso que, como lo defienden varios críticos, varias acciones de un mismo actor no tienen por qué tener coherencia, pues cada autor puede tener deseos o tomar decisiones diferentes en un momento específico o en varios momentos y eso puede tener algo de racionalidad sea porque su campo de investigación es limitado o porque esas decisiones forman parte del alcance de sus intereses. En ese sentido, esta teoría puede permitirnos interpretar ¿por qué Chile durante toda la negociación pese a ser el pionero y propulsor del acuerdo, no firmó el Acuerdo de Escazú cuando el instrumento estuvo listo para la firma?

Por otro lado, y regresando a la teoría de elección racional se debe rescatar que la interacción individual de los Estados en las negociaciones internacionales guiados por sus creencias, sus deseos y sus interpretaciones facilitan justamente este ejercicio social de interactuar para

solucionar problemas. Este hecho da lugar sin duda a la creación de las instituciones, que en nuestro caso, bien se pueden interpretar como regímenes útiles para solucionar las controversias. En el caso de los acuerdos ambientales, la teoría del elector racional sirve para denotar la importancia del cuidado y resarcimiento ambiental, asunto en el que la mayoría de países está de acuerdo en trabajar. No obstante, el hecho de definir las conveniencias de cada Estado o estar de acuerdo en un tema en una negociación no lo es todo. Todas las negociaciones internacionales pasan por un proceso de negociación donde se presentan etapas a las que deben hacer frente. Por este motivo resulta útil dar una breve mirada a lo que comprende una negociación y el proceso al que estará sometida antes de la firma y ratificación.

### **1.3.2. Proceso en las negociaciones internacionales**

Para Charles Ikle (1960, 20), *“una negociación es un proceso mediante el cual se presentan propuestas específicas, en búsqueda de un interés común donde intereses conflictivos están presentes”*. Para que una negociación empiece en su proceso, se requiere que las partes tengan un interés en común o un conflicto de por medio. En el caso del Acuerdo de Escazú, existe un interés en común; la protección al medio ambiente y lo que eso conlleva. En este proceso dinámico de negociación se reflejan varias decisiones de los países parte.

Detallando lo que mencionan Zartman y Berman (en Torrence 1990, 10), para cada Estado es parte imprescindible dedicar estudio a la negociación puesto que buscan alcanzar sus metas con la mayor rentabilidad posible. Tanto para el Acuerdo de Escazú como para todos los acuerdos y tratados, dentro del proceso de negociación se requirió, por parte de los Estados negociadores, estudiar las políticas y posturas que se iban a presentar. Esto debido a que en la negociación los resultados no dependen de las decisiones de un solo Estado sino de todos.

Existen dos tipos de negociación la distributiva y la integrativa. En la primera, los participantes tienen como objetivo conseguir las mayores ganancias de lo que se está negociando por lo que siempre existen ganadores y perdedores de la negociación (ganar-perder). La negociación integrativa, en cambio, es un proceso mediante el cual los Estados desean llegar a un acuerdo que beneficia a todas las partes y que las deje satisfechas (ganar-ganar) (Torrence 1990, 15). Como se mencionó, en el Acuerdo de Escazú existía un interés en común que hizo que este tipo de negociación sea integrativa. Con todo, es importante mencionar que para que exista una negociación integrativa es necesario un adecuado flujo de información entre los participantes. En ese sentido, si las partes se encuentran de acuerdo en

sus compromisos, se facilitará la negociación.

En ese camino, se reconocen tres fases en el proceso de negociación, estas son: el diagnóstico, la construcción de la fórmula y el acuerdo sobre los detalles. Mientras se empieza con la fase de prenegociación se realiza el diagnóstico, donde se evalúa el problema y se define si el acuerdo es negociable o no. En el acuerdo de Escazú esta fase es evidente, de hecho, se registran varias consecuciones durante esta etapa. Para empezar, todos los países parte, definieron una agenda como un entendimiento formal sobre los temas a discutir y se empezaron las reuniones.

Le sigue la construcción de fórmulas, donde se presentan los parámetros bajo los cuales la problemática debe ser abordada. En este punto pueden surgir iniciativas o fórmulas singulares que se desarrollan de manera inductiva si el caso no presenta gran problema y la mayoría tiene concordancias. Según los expertos, en esta parte de la negociación es donde se da estructura y coherencia a los detalles del acuerdo, y se espera que con esto las soluciones surjan de forma más rápida. El Acuerdo de Escazú, de acuerdo con la segunda fase, presentó la problemática de manera adecuada. Lo interesante del acuerdo es que el abordaje de la problemática no se dio desde los puntos de vista siempre postulados, como mitigación del daño ambiental y protección de recursos naturales, sino desde el acceso a la información, la implementación de la participación pública y el acceso a la justicia para ambientalistas lo cual le da un enfoque diferente con respecto a los anteriores acuerdos ambientales.

Finalmente, la tercera fase que trata del acuerdo sobre los detalles requiere de tiempo de análisis, es por esto que muchos de los acuerdos pueden tomar años para su negociación. En ocasiones el no llegar a estar de acuerdo en los detalles hace que los países parte se retracten el momento de la firma y ratificación. En esta investigación se aborda el ejemplo de Chile, país pionero en el proceso de negociación pero que al final se retractó de firmar el Acuerdo. En ese sentido resultará interesante ahondar e investigar cuáles fueron los reales intereses de ese país.

### **1.3.3. Negociación por intereses**

Se ha hablado de algunos aspectos importantes antes y durante las negociaciones, pero ahora nos encaminamos a enfocarnos en la negociación por intereses. Desde las teorías de negociación se reconoce a la negociación por intereses como uno de los enfoques que incentivan la participación de los países con miras a encontrar beneficios mutuos. En este caso se trata de una negociación donde el ganar-ganar es la opción elegida por las partes que

intervienen. Se esperaría que con relación al Acuerdo de Escazú esta opción sea valedera pues este aspecto concuerda muy bien con los objetivos del Acuerdo dado que el medio ambiente es un bien público global al que casi nadie negaría su cuidado. Es decir, se pensaría que firmar y ratificar un tratado de medio ambiente representa una opción de ganar-ganar para las partes.

No obstante, es importante mencionar que al principio existieron 24 países firmantes, pero hasta el momento solo 11 de ellos han ratificado. Varias son las posiciones y argumentos. Cuestiones como: soberanía de los Estados, apertura del proceso de negociación, utilidad, coherencia del acuerdo en relación con las normativas internas de cada país, entre otros, han resultado tópicos causantes de controversias para que algunos Estados no firmen o no ratifiquen (Nalegach y Astroza 2020, 25).

En este punto resulta de gran utilidad mirar hacia atrás donde negociaciones ambientales similares tuvieron lugar. Es posible que en ellas se pueda encontrar respuestas al porqué de estas controversias. Como menciona el autor K. Sebenius (1995, 176) cuando analiza las coaliciones y barreras en las negociaciones sobre cambio climático, ozono y sobre los océanos, las ganancias que puedan resultar de la firma y ratificación de un acuerdo deben ser lo suficientemente realistas, notables y perdurables en el tiempo para que las partes se comprometan a formar parte. Sin embargo, durante las negociaciones ambientales es usual que surjan el bloqueo de coaliciones o "*Blocking coalitions*" (Sebanius 1995, 162) que pueden en su amplia gama incluir desacuerdos científicos, ideologías opuestas y diversas, oportunismo, intereses económicos, entre otros. Es en este sentido, y aplicando este concepto, que esta investigación busca analizar cómo se dio el proceso de negociación del acuerdo pues el afán es encontrar los verdaderos intereses de los negociadores.

#### **1.4. Conclusiones**

Es importante mencionar que dado el enfoque ambientalista del Acuerdo de Escazú, fue imprescindible abordar el concepto básico de desarrollo sustentable junto con sus tres aristas: económica, social y ambiental. Mediante el estudio de los tres aspectos mencionados, se logró comprender que desarrollo sustentable incluye no solo razonar de la problemática ambiental nos atañe a todos, sino que es momento de desarrollar nuevas formas de producción en sentido económico, trabajar el aspecto social de forma global y resarcir el daño ambiental cuanto antes. Aunque en Latinoamérica y el Caribe la realidad de cada país es diferente tomando en cuenta que en décadas anteriores el extractivismo tomó fuerza en muchos de

ellos, hoy la realidad apunta a genera un desarrollo sustentable normativo. Sea entendido este como un campo teórico donde se formulan mecanismos efectivos de cuidado y paliativos del medio ambiente. Esto conlleva a hablar no solo de lo que los entes estatales pueden hacer al respecto sino lo que los entes no estatales incluidos en estos la sociedad civil pueden lograr.

En ese punto del análisis se llegó a concluir que la gobernanza podría constituir la cuarta arista del concepto de desarrollo sustentable. En el caso de los países de América Latina, en varios de ellos se visualiza que la gobernanza ambiental ha sido tomada como estrategia para encaminarse en el desarrollo sustentable. La participación ciudadana es un elemento que cada vez va tomando más fuerza en la ejecución de políticas públicas como por ejemplo en Chile donde las políticas de transparencia ambientales tomaron fuerza en el gobierno de Michelle Bachelet. Existe trabajo aún por realizar en este ámbito en muchos de los países latinoamericanos y del Caribe pero ahora mismo se tiene claro que la inclusión de la sociedad por medio de los procesos de gobernanza ambiental regional va a contribuir a la consecución de los objetivos ambientales.

Finalmente, como se ha podido observar, tanto la teoría del elector racional como la teoría de negociación y negociación por intereses son elementos realmente útiles para conocer y analizar tanto las motivaciones de los Estados miembros como el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú. En lo que respecta a la teoría del elector racional se concretó que esta actúa de acuerdo al análisis comparativo de sus intereses individuales. Dado que es una teoría con perspectiva analítica, es decir próxima a los fenómenos sociales, se entiende que las unidades de análisis son las acciones que cada Estado toma y estas reflejan los intereses que a la final convergen en un interés colectivo. Estas decisiones pueden ser reflejo de sus creencias o deseos o pueden ser el resultado de la intención de maximizar sus ganancias y utilidades. Lo que en una negociación internacional puede ser beneficioso, pues si los intereses de los países son los mismos, la consecución de la negociación se facilita.

Por su parte el proceso de negociación con sus tres elementos: diagnóstico, construcción de fórmula y acuerdo sobre los detalles, aportó conocimiento sobre las fases por las que pasan los países negociadores. En el apartado sobre negociación por intereses se aprendió que tanto las coaliciones como las barreras que se encuentran en el camino de las negociaciones, también pueden reflejar los intereses de las partes y son dignas de análisis tanto en la negociación como en la firma y ratificación de este instrumento. Con el estudio de todos estos aspectos, se cree contar con el fundamento teórico necesario para el análisis de los intereses detrás de la negociación del Acuerdo Regional de Escazú.

## **Capítulo 2. Antecedentes del Acuerdo de Escazú**

Las negociaciones internacionales ambientales son dinámicas y se enrumban para proveer soluciones a las problemáticas regionales. A través de un mapeo sobre los antecedentes del Acuerdo de Escazú, el presente capítulo pretende mostrar la capacidad de diversificación de las negociaciones ambientales y cómo estas derivaron, a nivel regional, en la negociación ambiental más importante de los últimos tiempos para América Latina y el Caribe, el Acuerdo de Escazú.

Para empezar, se abordan las negociaciones, que esta investigación denominará, de primera generación donde se abarca un recuento de acuerdos macro o convenciones mundiales sobre la temática ambiental.

Más adelante, se deriva en negociaciones con temáticas ambientales más específicas. Estos acuerdos se denominarán negociaciones de segunda generación y en ellos se detalla el rumbo regional que van tomando los instrumentos ambientales internacionales.

Finalmente, se muestra el avance regional en cuanto a los tres pilares del Acuerdo de Escazú; acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En las conclusiones se resume el camino de los acuerdos ambientales internacionales y regionales que desembocan en el Acuerdo de Escazú y sus tres pilares.

### **2.1. Negociaciones ambientales de primera generación**

En nuestros tiempos, la temática ambiental se convierte en un tema crucial debido al abuso de los recursos naturales que se ha producido durante el último siglo. El uso indebido y poco resarcimiento de los recursos naturales renovables y no renovables ha provocado serios daños al medio ambiente, derivando en el fenómeno conocido como cambio climático. Ahora el cambio climático originado principalmente por las actividades económicas del ser humano es un hecho real y se debe tomar cartas en el asunto. El daño ambiental es fruto de varias actividades humanas inconscientes, sin enfoque en lo sostenible; por ejemplo, el uso excesivo de pesticidas, plaguicidas y productos químicos industriales bastante nocivos no solo daña las tierras cultivadas sino que provoca daños en la atmósfera agotando la capa de ozono. Y lo que es peor, causa perjuicio al mismo ser humano ocasionándole enfermedades graves como afectaciones al sistema nervioso o inmune, además de cáncer o problemas en el sistema reproductivo llegando a interferir en el desarrollo del feto (Naciones Unidas 2011).

En lo que respecta al agua potable y su acceso se puede decir que por ahora este recurso no es para todos. Además, cuando se tiene acceso a él, no se hace un uso adecuado ni se cuida o protege; es decir, no se le da un tratamiento sostenible pensando en las futuras generaciones.

Por su parte, la población marítima ha sufrido también pérdidas de sus especies, difíciles de recuperar. Según las Naciones Unidas (2011) en la actualidad, *"el 80% de las poblaciones de peces comerciales se ha explotado hasta llegar a alcanzar e incluso superar su límite máximo sostenible"* de pesca.

### **2.1.1. Principales encuentros ambientales internacionales**

Todos estos hechos que se han mencionado derivan en la imperante necesidad de trabajar en el asunto. Es donde resulta adecuado mencionar la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Este instrumento internacional de las Naciones Unidas creado en el año 2015, plantea 15 objetivos a cumplirse en un plazo de 15 años. A diferencia de los Objetivos del Milenio, anteriores a la Agenda 2030, existe un nuevo enfoque, este es: cumplir con los objetivos de manera inclusiva y sostenible debido a que todos los adelantos o progresos que se puedan realizar no tendrían mucho éxito si el cambio climático provoca perder todo ese esfuerzo (Naciones Unidas 2020). En efecto, se requiere una rápida y acertada acción puesto que de lo contrario los recursos naturales se agotarán y con ellos, la vida humana.

Hoy en día todos comenzamos a percibir las consecuencias de los daños ambientales, y se debe decir que el crecimiento económico insostenible es el culpable en gran parte de ello. Por esta razón, los Estados, las Organizaciones Internacionales y la Sociedad Civil han visto la necesidad de trabajar en conjunto para solucionar estos asuntos de forma global. Ha sido necesaria la creación de consensos y negociar acuerdos enfocados a abordar los problemas de cambio climático, el desgaste de la capa de ozono, los efectos de químicos contaminantes y la manera en la que estos se desechan, la contaminación de la atmósfera, la pérdida de especies terrestres y marinas, la deforestación y el uso inadecuado del agua.

En ese sentido, se destaca la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático adoptada en 1992, ratificada por 192 países, que desarrolló un enfoque de resarcimiento al medio ambiente y buscaba medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) mismas que se encargan de destruir la capa de ozono. El objetivo principal es estabilizar las concentraciones de gases GEI para evitar interferencias antropógenas o cambios notorios en el clima, así también se asegura que el desarrollo económico o la producción de alimentos continúe. Sin embargo, la particularidad de esta

Convención no solo es lograr este objetivo sino que se incentiven nuevas formas de producción pero con perspectiva sostenible; además de ser entendida como una de las Convenciones más importantes y prioritarias de medio ambiente a nivel mundial (Naciones Unidas 2022).

Es importante mencionar que el discurso sobre desarrollo sostenible data de mucho tiempo atrás. De hecho, en 1972, en Estocolmo, se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. En este encuentro se toma al medio ambiente como un asunto mundial relevante por primera vez. Resultan de él, la Declaración y el Plan de acción de Estocolmo para el Medio Humano donde se pone énfasis en los temas ambientales y los países desarrollados con sus industrias escalantes deciden empezar un diálogo con los países en desarrollo abordando temas como la relación que existe entre el desarrollo económico y la contaminación de la tierra, la atmósfera, los océanos y el agua. Como consecuencia de esta conferencia nace el Programa de las Naciones Unidas para el medio ambiente (PNUMA) (Naciones Unidas 1992).

En esta ruta, no se puede dejar de mencionar el Informe de Brundtland “*Nuestro Futuro Común*” de 1987, pues en este se define el concepto de desarrollo sostenible, mencionado anteriormente. En este concepto se fundamentan muchas de las acciones de las próximas reuniones, conferencias y acuerdos internacionales, incluso el acuerdo que es objeto de esta investigación toma las premisas del desarrollo sostenible como fundamentos para determinar el trabajo a realizarse.

Más adelante, surgen varias Cumbres, Conferencias y Declaraciones con enfoque en lo sostenible y en apalea los daños ambientales de forma urgente como por ejemplo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo de 1992, más conocida como “Cumbre de la Tierra”. Esta conferencia es importante porque de aquí se desprenden la Agenda 21, la Declaración de Principios relativa a los Bosques, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio sobre el Cambio Climático y el Principio 10. Este último es de suma importancia para esta investigación y será explicado más adelante (CEUPE 2019).

No menos importante es la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo en el año 2002, pues en ella se reafirma al desarrollo sostenible como el camino hacia el resarcimiento del medio ambiente en el planeta. De este encuentro internacional se desprenden dos instrumentos internacionales valiosos: una Declaración

Política y un Plan de Acción donde se hace referencia a la necesidad de generar medidas y crear un conjunto de actividades que vayan dirigidas a fomentar el desarrollo sostenible. Como resultado de estos encuentros internacionales se dieron importantes decisiones con relación a temas de interés como la agricultura, el agua, la biodiversidad, la energía, y la salud.

Debido a que en esta Conferencia se pudo contar con la participación de más de 100 presidentes, y decenas de miles de representantes de la sociedad civil, entre los que se cuentan organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el consenso fue más serio y detallado (Naciones Unidas 2002). Por ejemplo, con respecto al Plan de Implementación del Agua, se generaron alianzas entre el sector privado y público siguiendo normativas gubernamentales. En lo que tiene que ver con la energía surgieron nuevas iniciativas de producción de energía más amigables con el medio ambiente. Es en esta Conferencia donde se puede ya evidenciar que los involucrados toman en cuenta la importancia de crear y apoyar iniciativas mucho más segmentadas. En efecto, las disposiciones que resultaron de la Cumbre de Johannesburgo contemplaron la creación e implementación de programas regionales y nacionales con el objetivo de incrementar la celeridad en el cambio de patrones de producción y consumo que vayan direccionados al respeto y cuidado de los recursos naturales.

Finalmente, la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de junio del año 2012 merece ser mencionada. Después de 20 años de la Cumbre de la Tierra, la Conferencia en mención, más conocida como la Cumbre de Río +20, genera como resultado el documento *“el Futuro que Queremos”*. En él se especifican medidas y procedimientos para implementar el desarrollo sostenible. Río +20 es importante porque enmarca la economía verde como nuevo concepto necesario para lograr el desarrollo sostenible y además promueve la intervención institucional y estatal para lograr este objetivo (CEPAL 2012). Es decir, el rol del Estado por medio de sus instituciones es imprescindible para implementar cambios drásticos en las normas y leyes ambientales a nivel mundial.

Hasta el año 2012, el enfoque de los encuentros ambientales internacionales incluidas Cumbres, y Conferencias junto con sus Declaraciones, Agendas, Programas y Principios, algunos de índole vinculante y otros no, habían abordado la problemática ambiental desde el punto de vista de un accionar urgente para frenar el desgaste y terminación de los recursos naturales renovables y no renovables, y generar nuevos patrones de producción económica mucho más sustentables. Cada encuentro abordó temas específicos como por ejemplo: el cuidado y recuperación de los bosques, las medidas a aplicar si se quiere frenar el cambio

climático, las normas que se deben manejar para controlar la excesiva pesca comercial, los parámetros que permitirán recuperar la biodiversidad, el tratamiento y cuidado del agua como recurso indispensable para la sobrevivencia de los seres vivos, el manejo de desechos químicos contaminantes que dañan la capa de ozono, entre otros. No obstante, estos mismos encuentros fueron encausando el trabajo a realizarse en forma; es decir, se llegó a conocer la necesidad de cada región y se determinó que los problemas que tiene, por ejemplo, África no eran los mismos de los de Europa y por esta razón las Convenciones fueron determinando el camino a seguir para cada región. En conclusión, los instrumentos y encuentros internacionales de primera generación comprenden instrumentos sobre temáticas generales que con el paso del tiempo fueron dando cabida a que documentos específicos se generaran debido a las necesidades específicas de cada región.

### **2.1.2. Problemas ambientales definidos por región**

Ahora se mencionan algunos de los problemas que han motivado las negociaciones ambientales clasificados por región. En Australia, el problema de los grandes e incontrolables incendios ha hecho que los australianos fijen su atención en el cambio climático. Además, los activistas ambientales de ese continente tienen que lidiar con las empresas extractivistas de minería y metales. Por su parte, en el continente europeo, Rumania, siendo considerado “*el pulmón de Europa*” debido a que más de la mitad de los bosques primarios y nativos se encuentran en este país (Global Witness 2020, 31), atraviesa problemas de explotación forestal ilegal que provocan una pérdida aproximada de tres hectáreas de bosque por hora. Debido a la tala ilegal varios guardaparques han sido amenazados, atacados y hasta asesinados. En Polonia, en cambio, el problema radica en la fuerte dependencia que tiene aquel país con respecto al carbón utilizado para cubrir el 80% de sus necesidades de energía y que no encuentra manera de ser reemplazado. En Reino Unido, el “*fracking*”, término utilizado para explicar la técnica que se utiliza para extraer gas esquisto, un tipo de hidrocarburo que al ser explotado puede causar contaminación del agua e incluso sismos, ha provocado protestas por los riesgos y daños que puede causar. Esta dependencia de Europa de explotar los recursos a costa de la contaminación de la capa de ozono ha incentivado grandes protestas y a que sus principales negociaciones y compromisos ambientales se encaminen a frenar la emisión de gases GEI contaminantes de la atmósfera.

En Asia, la mayoría de casos ambientales tienen relación con la violación de los derechos de los defensores de la naturaleza. Por ejemplo, en la India las tribus indígenas y comunidades locales que velan por la conservación de los bosques sufren segregación y sus derechos se

encuentran en riesgo debido a las nuevas leyes de bosques que pretenden sacarlos de contexto incluso intentan desconocerlos como ciudadanos al argumentar que carecen de documentos que acrediten su ciudadanía. En Indonesia, en cambio los conservacionistas de animales en peligro de extinción a menudo son acusados de espionaje, esto con el fin de quitarles sus derechos o sembrar temor en la población. De la misma manera en Kazajistán, los guardaparques son asesinados en su lucha por la protección de la vida silvestre contra los cazadores furtivos de especies en extinción. Es decir, toda esta región presenta problemas atados a las violaciones de los derechos de los ambientalistas.

En África, por su parte, además de la batalla por evitar la extinción de algunas especies en peligro, también el continente hace frente a la pesca comercial excesiva e ilegal. En efecto, en Ghana la sobrepesca industrial representa una de las problemáticas más grandes, tanto así que es conocida en todo el continente africano como uno de los peores problemas de África Occidental. Los barcos extranjeros realizan pesca ilegal en las aguas de este país sin que la situación pueda ser controlada, por el contrario, los investigadores suelen desaparecer sin que las autoridades puedan conocer sus versiones. Las operaciones contra barcos pesqueros ilegales son inútiles porque los barcos chinos que invaden las aguas usualmente están armados y son violentos de manera que la vida de quienes los desean enfrentar se ve amenazada. Por otro lado, un problema que presenta la región es la invasión de tierras y posesión ilegal de grandes campos. En República del Congo, las comunidades locales hacen frente al acoso policial y criminalización por monitorear y denunciar la invasión de personas ajenas a las tierras y plantaciones de su sector. De la misma forma en Kenia, las multinacionales son conocidas por acaparar las tierras kenianas y los kenianos por luchar contra las invasiones de tierras en áreas determinadas. Sin embargo, un detalle importante de la región es que no cuentan con estadísticas claras que muestren muertes, o amenazas a ambientalistas, lo que quiere decir que el trabajo estatal de registrar aquellos datos, más otros datos ambientales necesarios como, por ejemplo, la cantidad de empresas extractivas presentes en la región, y otros apuntes significativos que permitan tener un panorama claro de los problemas ambientales, está apenas empezando. Así mismo, se puede visualizar que el acceso a la información ambiental es casi nulo porque no existen datos ni trabajo estatal con respecto a socializar este asunto. El trabajo que se evidencia es de las comunidades afectadas más no de los Estados.

En América Latina y el Caribe, en particular en Canadá y Estados Unidos existen constantes protestas cuando multinacionales intentan construir gasoductos u oleoductos. Poco es lo que

se logra hacer para frenar el funcionamiento de estos gigantes y este representa uno de los motivos por los que Estados Unidos no se compromete realmente al momento de firmar o ratificar Acuerdos o Convenios Ambientales que frenen la contaminación ambiental. Por otra parte, y al igual que en África varios países como Costa Rica, Nicaragua, México, Guatemala tienen problemas al momento de defender sus tierras de la deforestación, la creación de grandes oleoductos, la extracción de combustibles fósiles mediante “*fracking*” o al momento de impedir a grandes empresas construir proyectos hidroeléctricos (Global Witness 2020, 15). Como es bien conocido, el continente americano se caracteriza por poseer gran cantidad de recursos naturales. Esto es atractivo para las empresas extractivistas quienes no dudan en su intento por ingresar a los países de esta región con sus mega proyectos. En fin, en América Latina y el Caribe existe un enfoque claro hacia la violación de los derechos de los ambientalistas y grupos o comunidades locales o indígenas nativos que tratan de impedir el paso a proyectos que destruyen los recursos naturales.

Es claro que cada región cuenta con sus propios problemas y necesidades, y las negociaciones de segunda generación justamente llegan a tratar esta problemática. Todos los instrumentos internacionales que surgen en este periodo aducen a tratar los problemas específicos de cada región.

## **2.2. Negociaciones ambientales de segunda generación**

Es claro que cada región cuenta con sus propios problemas y necesidades, y las negociaciones de segunda generación justamente llegan a tratar esta problemática. Todos los instrumentos internacionales que surgen en este periodo aducen a tratar los problemas específicos de cada región.

En efecto, debido a todos los acontecimientos mencionados, los encuentros ambientales internacionales fueron tomando diferentes formas. Ahora no solo se trataba de discutir sobre los daños ambientales sino de generar acciones prontas para detenerlos y estas acciones debían ser encabezadas por los organismos estatales de cada país. En los últimos años las negociaciones ambientales fueron más específicas, convergiendo hacia el acceso a la información, la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones sobre medio ambiente y el acceso a la defensa y justicia de quienes defienden el medio ambiente. Varios acuerdos, estrategias, convenciones, leyes y otros instrumentos internacionales ambientales surgieron para mostrar la acción que se está tomando con respecto al cuidado de los recursos naturales. Es precisamente en este contexto donde surgen lo que en nuestra investigación

llamamos negociaciones ambientales de segunda generación. Con esto nos referimos a todos aquellos encuentros internacionales que tuvieron un enfoque a lo específico, es decir, a la necesidad de cada región. Es así como se llega a importantes iniciativas como: el Protocolo de Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en lo que tiene que ver con control de emisión de gases GEI; la Declaración de la Aplicación del Principio 10 de la Cumbre de Rio 2012, base para el enfoque que tomarían más adelante los instrumentos ambientales de la región latinoamericana y caribeña; la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, más conocida como la Convención de Aarhus; la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales o Directrices de Bali; La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Administrativa promovida por la OEA (Organización de Estados Americanos); la Alianza para el Gobierno Abierto, también liderada por la OEA; las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información del Programa de Medio Ambiente de las Naciones Unidas; y la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible propuesta por la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA. Algunas de estas iniciativas serán abordadas a continuación.

### **2.2.1. Instrumentos ambientales regionales destacables**

Es evidente que en América Latina y el Caribe las necesidades giraron en torno al acceso a la información, mayor participación pública y buscar mecanismos de crear justicia para los defensores de la tierra. La base para los instrumentos que se generaron al respecto tiene su fundamento en el principio 10 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo de 1992, o "*Cumbre de la Tierra*". La Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 (2012) reza:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. Para ello toda persona deberá tener acceso adecuado a la información, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones y tener acceso efectivo a procedimientos judiciales y administrativos. A su vez, [...] los Estados debemos facilitar y fomentar la educación, sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos y proporcionar acceso efectivo a los procedimientos señalados.

Efectivamente, la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Cumbre de Río subraya la necesidad de colocar al derecho al acceso a información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia de los ambientalistas como eso, un derecho que se puede reclamar. Esto con el fin de "promover un desarrollo más sostenible en el tiempo, la democracia y un medio ambiente sano" (Naciones Unidas 2012). Con ese objetivo en mira, nueve países de la región latinoamericana y del Caribe, entre ellos: Chile, Uruguay, Costa Rica, República Dominicana, Paraguay, Perú, Jamaica, México y Panamá concordaron en que incentivar la participación de sus ciudadanos en las decisiones sobre medio ambiente por medio de mantenerlos informados y hacerlos partícipes de los procesos ambientales sería la mejor manera de contribuir con acciones efectivas hacia la protección de los recursos naturales. Ellos mencionan:

Estamos conscientes que los desafíos ambientales que enfrentamos en nuestras naciones, y a nivel regional y mundial, requieren de una acción mucho más concertada, pro activa y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. Por ello estamos dispuestos a explorar en profundidad distintas vías para fortalecer su implementación con la colaboración activa de toda la sociedad y sus grupos principales (Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 2012).

Para empezar, se requiere mayor involucramiento por parte de los Estados, primordialmente, en los asuntos ambientales. Además, se deben fortalecer las capacidades de cada nación para reconocer legalmente los derechos de acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental por medio de involucrar directamente a la sociedad en los procesos de toma de decisiones.

No se puede dejar de pensar tampoco en la manera de implementar en la práctica procesos que faciliten el acceso a estos derechos como región. Es aquí donde se plantea la necesidad de contar con instrumentos legales regionales que puedan facilitar esta labor; por ejemplo, y tal como menciona la Declaración de Aplicación del Principio 10 (2012) se pueden implementar "*guías, talleres, buenas prácticas hasta un Convenio*" a nivel regional. Ciertamente, la cooperación regional es vital para alcanzar las metas trazadas.

Otro de los instrumentos clave en esa línea es el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones, y acceso a la justicia en materia de medio ambiente o Convenio de Aarhus, que es considerado como un gran referente cuando se abordan estos tres pilares como una prioridad en las agendas estatales. El Convenio de

Aarhus es un tratado internacional que entró en vigor en el año 2001 en el marco de la Comisión Económica Europea. Si bien es cierto este no es instrumento regional latinoamericano, pero vale la pena mencionarlo porque es el primer instrumento que incluye los tres derechos ciudadanos con respecto al medio ambiente (acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones, y acceso a la justicia) que primarían en las siguientes negociaciones ambientales mundiales y regionales, y se considera un referente. De hecho, las palabras del Secretario de las Naciones Unidas del periodo 1997-2006, Kofi Annan refuerzan esta afirmación, él dice:

Aunque de alcance regional, el significado del Convenio de Aarhus es global. Es con mucho la aplicación más impresionante del décimo principio de la Declaración de Río, que establece la necesidad de la participación ciudadana en los aspectos medioambientales y de que las autoridades públicas garanticen el acceso a la información medioambiental. Con ello representa la aventura más ambiciosa en el área de la democracia medioambiental (Kofi Annan 1997).

Para esta investigación es necesario mencionar el Convenio de Aarhus puesto que comprende una de las principales guías que darían rumbo a la negociación de Acuerdo de Escazú en los años posteriores. Entre los aspectos destacables del Convenio se encuentra el hecho de que se pusieron parámetros a lo que comprende el acceso a la información dando la responsabilidad a los Estados y sus administraciones públicas de difundir la información sobre medio ambiente que posean. De forma más precisa, en el Convenio se impuso la obligación de presentar informes periódicos al menos una vez cada cuatro años, además de proveer la información ambiental que la ciudadanía demande en un plazo máximo de un mes (Naciones Unidas 2001).

Con respecto a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas a temas ambientales, el artículo 7 y el artículo 8 del Convenio mencionan que la sociedad civil puede tomar parte tanto en la elaboración de programas y planes como en la elaboración de reglamentos públicos. En lo referente al tercer pilar, la justicia ambiental, el Convenio no trabajó este tema a profundidad dejando a los Estados la carta abierta a establecer los requisitos de acceso a los procesos judiciales; sin embargo, si especificó regulaciones para que las personas puedan reclamar en caso de que se hayan violado sus derechos a acceder a la información y a participar en actividades pro ambiente.

La Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales o las Directrices de Bali, es una herramienta internacional ambiental que incluye la Guía de Implementación "Poner en práctica el Principio 10 de Río" misma que contiene parámetros específicos para ayudar a los gobiernos a elaborar o mejorar sus legislaciones e instituciones nacionales. Este instrumento no vinculante pretende fomentar en los países medidas que acorten las brechas que puedan existir entre las legislaciones nacionales o internas, con las legislaciones subnacionales, estatales o distritales con el objetivo de lograr coherencia entre ellas en todos los niveles y así facilitar a la ciudadanía el acercamiento e involucramiento en los asuntos ambientales (PNUMA 2015, 6). La guía de implementación esta creada para el uso de los gobiernos, autoridades encargadas de implementar procesos ambientales, profesionales del derecho ambiental, y actores no estatales que están comprometidos con el medio ambiente.

Otro instrumento internacional ambiental que merece la pena ser considerado en la materia es la Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Administrativa promovida por la OEA en el año 2015. Este es un documento presentado por un grupo de expertos del derecho internacional de la Organización de Estados Americanos que reconoce la importancia del acceso a la información pública y la protección de datos personales. Para la redacción del documento se tomaron en cuenta las dos tradiciones jurídicas *common law* o derecho común y *civil law* o derecho civil, para que pudieran tener la opción de ser aplicados en todos los países del continente americano. La Ley Modelo Interamericana incluye una guía de implementación de normas sugeridas o que se pueden tomar como modelo para que las autoridades creen leyes y normas de regulación del manejo de la información y el acceso a ella del público en general. Un apunte importante de esta Ley Modelo Interamericana es que en ella se menciona que:

El derecho del acceso a la información pública es clave en la protección de múltiples derechos individuales y colectivos que caracterizan a los sistemas democráticos robustos y es un instrumento que dota de transparencia a la gestión pública, garantizando el derecho de las personas a la información en poder del Estado (Organización de Estados Americanos 2015).

La Ley Modelo Interamericana detalla a precisión esquemas de publicación de la información para acceso público, así como también sugiere y plantea plazos para la entrega de información a las personas que hayan demandado la misma. Comprende una amplia guía sobre el empleo de la información que va a ser manejada por las autoridades estatales y explica la manera

correcta en que la información debe ser divulgada dependiendo de su temática y delicadeza. Por último, instruye sobre la forma en la que la ciudadanía debe solicitar la información y los procesos gubernamentales a seguir para contestar aquellas peticiones. Es, en resumen, un manual dirigido al manejo de los parámetros que se deben crear para fomentar el acceso a la información por parte de las autoridades y la sociedad civil.

Estos y otros instrumentos resultado de las negociaciones ambientales regionales van dando forma a las soluciones esperadas para los problemas de la región. Tomando como referencia a la región de nuestro interés, la latinoamericana y caribeña se puede resumir que, en nuestra región los temas que fueron tomando relevancia fueron: el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia de los cuidadores y guardianes del medio ambiente. Las estadísticas de la región muestran la urgencia de generar un instrumento internacional que permita controlar y manejar de mejor manera estas tres temáticas y para esto surge el Acuerdo de Escazú que pretende dotar de mecanismos a la región para lograr una mejor gobernanza ambiental regional y solucionar el tema de difusión de la información ambiental y procesos legales que permitan a los ambientalistas ser resarcidos en casos de violación de sus derechos.

### **2.2.2. Nuevo enfoque ambientalista**

Es claro que en América Latina y el Caribe, las negociaciones ambientales internacionales se han enfocado durante los últimos años en brindar acceso a la información, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones ambientales y en crear justicia para los cuidadores del medio ambiente. Ahora bien, es importante analizar cuáles han sido los motivos por los que en nuestra región las negociaciones han tomado ese tinte.

Es conocido que la región latinoamericana y caribeña se caracterizan por su gran riqueza en recursos naturales, grandes bosques, humedales, océanos y vastas áreas llenas de biodiversidad. Este hecho resulta, sin duda, en un gran atractivo para las empresas, multinacionales, financieras, entre otras entidades interesadas en explotar aquellos recursos. Quienes se encuentran en la primera línea de defensa de estos recursos son las comunidades locales, indígenas, y ambientalistas; pues aunque todos resultamos afectados por la explotación de los recursos naturales y el cambio climático. Estas comunidades son las que palpan esta afectación de forma directa dado que en ocasiones sus hábitats son destruidos a costa de la explotación de los bienes naturales. En ese sentido, ellos son quienes, como prioridad tienen el derecho de estar informados sobre los cambios ambientales a realizarse y a

quienes se debe consultar antes de explotar los recursos. No obstante, todos tenemos la capacidad y podemos ser parte de los procesos ambientales y de protección a la naturaleza. Es decir, todos podemos pedir ser informados y ser partícipes de las decisiones que se tomen con respecto a nuestros recursos naturales.

En Latinoamérica y el Caribe la realidad sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia, es un tema que requiere mucho más trabajo. Recientes datos de Global Witness (2020, 8) muestran que la ola de violencia, encarcelamientos, maltratos, ataques, enfrentamientos, campañas de desprestigio y asesinatos a defensores ambientalistas ha crecido notablemente. El reporte muestra a Colombia como el país donde más muertes se suscitaron en el año 2019. A nivel mundial se produjeron 212 muertes en el año 2019, lo alarmante es que Colombia lidera la tabla con 64 muertes y países como Honduras, Brasil, México, Guatemala, Nicaragua y Venezuela le siguen en la escala; es decir la mayor concentración de asesinatos a los defensores de la tierra se encuentra en América Latina.

En efecto, solo en la Amazonía se registraron 33 asesinatos ocurridos en su gran mayoría en las selvas de Brasil. En comparación con el año 2018, los asesinatos han aumentado al doble en cantidad. Por ejemplo, en Colombia, los 64 asesinatos reportados en el 2019 representan más del doble con respecto al 2018, haciéndolo figurar como una cifra alarmante y la más alta que se haya reportado hasta ese momento. En Honduras lo que llama la atención es que los asesinatos aumentaron de 4 en el 2018 a 14 en el 2019, lo que representó para este país que sea visto como el país más peligroso del mundo ante los ojos de los defensores de la tierra (Global Witness 2020, 27).

El reporte de Global Witness (2020) también refleja lo que hace unas líneas atrás postulábamos, el peligro que corren las comunidades locales y los grupos y tribus indígenas. El informe explica que *“entre el 2015 y 2019, más de un tercio de todos los ataques fatales, han sido contra pueblos indígenas”*. Además, *“el año pasado, el 40% de las personas asesinadas pertenecían a comunidades indígenas”* (Global Witness 2020, 10). Estos datos muestran claramente el inminente peligro que corren los pueblos indígenas por represalias que se puedan tomar hacia ellos por su lucha en la defensa de sus recursos. Un último dato que es importante mencionar es que, de cada 10 asesinatos registrados por lo menos 1 persona era mujer. Las activistas ambientales femeninas sufren no solo segregación sino muchas veces son amenazadas por ser mujeres y hasta sufren abuso sexual.

Las principales razones para estos asesinatos en América Latina y el Caribe son: la minería e ingreso de industrias extractivistas que representan 50 de las muertes del 2019, la agroindustria con 34 asesinatos, la explotación forestal con 24 asesinatos, la sustitución de cultivos ilegales con 14 asesinatos, la reforma agraria con 11 asesinatos, agua y represa con 6 asesinatos, la caza ilegal con 4 asesinatos, la pesca ilegal comercial con 1 asesinato y por otras razones indeterminadas 70 asesinatos (Global Witness 2020, 9). Estos datos permiten percibir a breves rasgos la dimensión del problema. Decimos que a breves rasgos, porque la información con la que se cuenta es la que se encuentra en los registros gubernamentales, no obstante, no siempre resulta fácil contar con estos datos en todos los países, varios países carecen de registros al respecto y resulta difícil contar con cifras valederas. En ocasiones sus legislaciones nacionales no permiten el acceso a estos datos o debido a que el gobierno tiene que ver con represiones a los ambientalistas, por conveniencia, no se muestran las cifras reales. También los registros presentan por sí desafíos, puesto que las cifras deben cumplir parámetros estrictos y ser capaces de ser verificadas.

Por todos estos motivos, América Latina y el Caribe han visto con urgencia la necesidad de abordar esta problemática y generar parámetros que resulten en un cambio estructural y duradero y que no se refieran y apliquen simplemente a nivel nacional sino también que la cooperación internacional contribuya a su cumplimiento a nivel regional y que de esa forma se fortalezca la gobernanza ambiental regional. El Acuerdo de Escazú surge precisamente debido a esta necesidad y por cumplimiento del Principio 10 de la Cumbre de Río +20 anteriormente tratado.

### **2.3. Los tres pilares del Acuerdo de Escazú**

Para cerrar la brecha entre la realidad mostrada por los datos duros y lo que los gobiernos deberían hacer al respecto, se requieren acciones principalmente estatales urgentes. Los Gobiernos de América Latina y la región caribeña se han reunido y han acudido a la mayoría de encuentros ambientales anteriormente mencionados, lo que refleja su interés por contribuir al freno de la explotación de sus recursos naturales. Ahora, dado que los encuentros ambientales internacionales convergen, en la actualidad en abordar al medio ambiente desde sus necesidades regionales, resultará interesante conocer que el Acuerdo de Escazú precisamente abarca los tres pilares o tres derechos a los que se apela para la protección de los recursos renovables y no renovables. Es importante destacar que debido a que la región presenta cifras alarmantes con respecto a asesinatos a defensores ambientalistas, falta de información y falta de socialización sobre la temática ambiental, las conversaciones

internacionales regionales han ido desembocando en la necesidad de crear un instrumento internacional que puede contribuir a que los gobiernos implementen leyes y normas en sus legislaciones para incluir a la sociedad civil en los procesos ambientales. Precisamente, el Acuerdo de Escazú es el resultado de la convergencia de los encuentros internacionales ambientales que han concluido que es imperante trabajar en estos tres pilares: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia ambiental. Resultará interesante conocer lo que la región a nivel estatal se encuentra haciendo al respecto.

A continuación pretendemos mencionar algunos de los avances de los países de la región con relación a los tres pilares del Acuerdo de Escazú. De hecho, mostrar sus avances registrados durante los últimos años con relación a sus legislaciones, marcos regulatorios o medidas de implementación, nos permitirá medir el alcance del Acuerdo y a su vez el nivel de cumplimiento del mismo.

### **2.3.1. Acceso a la información**

En el principio 10 de la Declaración de Río se define a información ambiental no solo como la *“información sobre materiales y actividades que representen un peligro para las comunidades”* (Naciones Unidas 2018) sino también incluye *“la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud [...] e información sobre la legislación y las políticas de asesoramiento acerca de cómo obtener los datos”* (Naciones Unidas 2018).

Por su parte, en el Acuerdo de Escazú, específicamente en sus artículos 5 y 6 se hace referencia al abordaje de lo que implica el acceso a la información. Se refiere a ello comunicando a los entes estatales incluyendo todas las ramas del Estado como son los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, que divulgar la información ambiental es una obligación de los organismos públicos, responder solicitudes de información, crear las condiciones para la entrega o denegación de entrega de información, y generar mecanismos de revisión y supervisión del cumplimiento de este requisito, este proceso es conocido como *transparencia pasiva*. Es decir que no depende de la voluntad de los Estados sino que es su menester.

De la misma manera, es obligación de los Estados la implementación de sistemas de información que se actualicen constantemente, generar *“registros de emisiones y transferencia de contaminantes, la emisión de informes nacionales que reporten el estado de los recursos naturales y del medio ambiente en general y emitir evaluaciones externas de desempeño ambiental”* (Nalegach y Astroza 2020, 11). Estos últimos, que también están

incluidos dentro de las tareas de los Estados, son considerados dentro de la *transparencia activa*. La dotación y ejecución de estos requisitos es necesaria puesto que contribuye a que exista mayor apertura, se conozcan a profundidad las problemáticas ambientales que tal vez antes no se tenían en cuenta, y se muestren los procesos de forma transparente. Esto a su vez genera más confianza en la ciudadanía e incentiva a que forme parte de los procesos de toma de decisiones en la temática ambiental; así mismo, proyecta a los entes estatales como órganos más eficientes y los posiciona como autoridades reguladoras activas.

En la práctica, y para cumplir con este derecho, en la región la mayor parte de los países latinoamericanos y del Caribe cuentan con Ministerios, Secretarías o entes equivalentes, destinados al manejo de la gestión ambiental. La mayoría llevan por nombre Ministerio del Ambiente o Ministerio Medio Ambiente y representan en sus legislaciones las autoridades rectoras del medio ambiente. De la misma forma, a excepción de Barbados, Granada y Paraguay, la mayoría de Estados cuentan con leyes marco del medio ambiente; es decir con leyes regulatorias de la gestión, protección y conservación ambiental. Por ejemplo, Ecuador cuenta con la Ley de Gestión Ambiental mientras en Chile la misma Ley se hace llamar Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (CEPAL 2018). De forma más específica y entendiendo que el acceso a la información ha llegado a tener un rango constitucional debido a que es considerado como un derecho universal, 22 países de la región han implementado leyes que especifican este derecho dentro de sus legislaciones. Algunos de estos países son: Guatemala, Argentina y Panamá.

La mayoría de leyes ambientales en cada país contienen disposiciones de transparencia activa y pasiva. Por ejemplo, Chile en sus disposiciones de transparencia activa cuenta con una estructura orgánica, marco normativo ambiental, trámites y mecanismos de participación, entre otros elementos importantes y en sus disposiciones de transparencia pasiva ha decretado que "toda persona tiene derecho a recibir información pública y la solicitud se hará por escrito ante cualquiera de los órganos obligados, sin necesidad de expresar causa o motivo" (CEPAL 2018). Por su parte Ecuador cuenta con el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) como elemento válido de transparencia activa. A nivel regional, el MERCOSUR ha desarrollado un sistema de información regional que codifica información de los países miembros sobre mapas temáticos a escala regional y local.

Un hallazgo importante es que el concepto dado para acceso a la información ha sido especificado e incorporado solo en 5 países: Brasil, Argentina, México, Chile y Perú, pero no por eso la ordenanza hacia los gobiernos de publicar oficialmente sus estadísticas ambientales

ha perdido valor. Un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2015) indica que *“23 países tenían personal asignado específicamente a las estadísticas ambientales, en tanto que 9 instituciones nacionales de las 31 encuestadas, contaban con una unidad dedicada exclusivamente a la elaboración de este tipo de estadísticas”* (CEPAL 2018). Es decir, hasta el momento, la mayoría de países hace públicos sus informes sobre el manejo ambiental nacional. No obstante, el desafío actual con respecto a estos datos, es que ahora se necesita que estén más segmentados por ejemplo por edad, sexo, raza o por facilidades para acceder a los servicios básicos (CEPAL 2018), grado de educación ambiental, grado de exposición a químicos industriales contaminantes, etc. Así las políticas públicas y medidas que se pudieran tomar podrían estar mejor enfocadas.

Otro desafío que presenta la región es la falta de registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC), apenas 5 países de la región; Chile, Brasil, Honduras, México y Perú cuentan con estos registros. Estas bases de datos son útiles a un nivel más profundo de investigación sobre todo cuando se quiere conocer sobre *“las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo de sustancias contaminantes y datos de transferencias de residuos de las principales industrias y otras fuentes puntuales y difusas”* (CEPAL 2013). Estos informes basados en estudios especializados previos permiten conocer las cantidades exactas de emisiones de químicos industriales contaminantes, o los tipos de residuos, y se pueden segregar por industria, sector o actividad extractiva. Lo interesante de esta herramienta es que incluye a los organismos no estatales operando en las zonas de peligro, lo cual es bastante útil para conocer el alcance del daño ambiental. En definitiva, es alentador conocer que muchos de los países miembros del Acuerdo de Escazú se encuentran en proceso de cumplir con este primer derecho, no obstante el trabajo debe continuar pues en muchas de las legislaciones el ejercicio pleno de este derecho no está garantizado o es difícil de implementar o poner en práctica.

Un aspecto importante al que los gobiernos todavía no han prestado atención es la multiculturalidad y pluriétnica. Es decir, en América Latina y el Caribe contamos con una vasta cantidad de grupos indígenas y étnicos que deben estar al tanto de las medidas que se toman con respecto al medio ambiente. Como se ha visto, estos grupos y comunidades locales son los principales afectados cuando entran grandes multinacionales a apropiarse de sus recursos. De manera que las legislaciones internas deben incluir mecanismos para hacer del acceso a la información un derecho de todos. Por ejemplo, traducir la información a las lenguas de los grupos indígenas y etnias propias de cada país puede resultar en beneficios,

dado que si estos grupos tienen información a la mano pueden participar activamente de los procesos ambientales con el fin de que se vuelvan procesos sostenibles. Ellos conocen su hábitat y saben qué es lo mejor para su entorno, de tal forma que si tienen acceso a la información ambiental pueden contribuir con aportes e ideas valiosas.

A continuación se abarca la participación pública y sus avances en los países de Latinoamérica y el Caribe.

### **2.3.2. Participación pública**

En efecto, la participación ciudadana es importante en tanto permite conocer las preocupaciones y realidades de la población, y a la vez da la oportunidad de interactuar y contribuir con los procesos ambientales.

El artículo 7 del Acuerdo de Escazú contempla el acceso a la participación pública en los procesos de toma de decisiones como un compromiso que los Estados parte deben ejercer teniendo en cuenta que esto incluye introducir en sus marcos normativos la participación ciudadana como un derecho universal. Para esto, se requiere implementar procesos de inclusión que garanticen la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de los procesos ambientales. La ciudadanía debe estar informada y puede ser parte de los proyectos y actividades que surjan como iniciativas gubernamentales y puede tener la potestad de opinar sobre ellos, mucho más si son asuntos ambientales de interés público, como políticas públicas ambientales, leyes, normas, reglamentos, estrategias, ordenamientos territoriales, planes, programas, entre otros (Nalegach y Aztroza 2020, 11).

Es interesante observar que el Acuerdo no solo piensa la participación ciudadana desde el plano nacional, sino que también abarca el aspecto internacional. Este instrumento menciona que la participación pública puede abarcar foros y encuentros ambientales internacionales y promueve la participación activa a todos quienes deseen empaparse de los asuntos ambientales internacionales y generar aportes válidos (Naciones Unidas 2018).

Crear leyes y normas en las legislaciones nacionales incluye no solo generar regulaciones sino pensar en que el acceso a la información debe haberse trabajado antes. Una comunidad activa es resultado, en parte, de una comunidad que antes ya ha sido informada y se ha empapado de los asuntos ambientales a trabajar. Para esto se necesita que los gobiernos proporcionen información clara y verídica y en plazos razonables. También la participación debe ir de la mano con las realidades nacionales como la economía, la cultura, las características de la sociedad, e inclusive el género. Se debe estudiar el público que pueda resultar más afectado

por las actividades o proyectos a ejecutarse o que estén en ejecución. Tomar en cuenta todos estos aspectos puede resultar beneficioso para los gobiernos puesto que contarán con mayor capacidad para responder a las dudas que la misma población pueda tener. Además, los fortalece porque al construir consensos junto con la ciudadanía, mejora la aceptación que tienen en la población y les da más posicionamiento. Finalmente, se pueden evitar varios conflictos ambientales si antes se mantiene informada a la población posiblemente afectada. Durante los últimos años, la región ha experimentado un avance positivo en la implementación de la participación pública en sus legislaciones nacionales e incluso a nivel sectorizado como en los municipios y entidades de control ambiental internas. Por citar un ejemplo en Honduras, dentro de la Ley de Cambio Climático aprobada mediante el decreto 297, se incluye la conformación de dos comités interinstitucionales de cambio climático que puedan contar con la participación de la ciudadanía. Lo mismo sucede en las leyes forestales de México y Perú donde se ordena la participación tanto de autoridades locales como de grupos organizados por cada comunidad (CEPAL 2018).

Muchos de los países de la región dan rango constitucional a la participación pública en procesos ambientales. Tanto Chile como Ecuador reconocen el derecho de la sociedad civil a participar en los asuntos y procesos públicos, entre los que cuentan los temas ambientales. En el caso de Chile lo marca el artículo 1 de la Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2011) y en el caso de Ecuador lo dictan los artículos 6, 95 y 102 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (2010).

Como se mencionaba anteriormente, para que la población pueda ser parte en la toma de decisiones ambientales se requiere que esté bien informada. En ese sentido, la región también muestra avances. Muchos de los países han generado instancias formales y permanentes de consulta sobre temas ambientales. En Chile, el Consejo Consultivo del Ministerio de Medio Ambiente creado por la Ley número 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente recibe consultas, emite opiniones sobre anteproyectos y decretos, difunde regulaciones ambientales, crea planes de prevención y de descontaminación de esta manera la ciudadanía puede estar informada. Por su parte Ecuador, cuenta con el Consejo Ciudadano Sectorial y Consejos consultivos locales creado sobre la base del Código Orgánico del Ambiente. Estos entes se encargan de establecer instancias para canalizar y coordinar la participación pública. Lo interesante es que estos consejos contarán con la participación de representantes de las comunidades locales, indígenas y grupos étnicos.

Con relación a los desafíos que todavía debe enfrentar la región latinoamericana y caribeña se puede decir que se deben tomar medidas para que la participación pública empiece en etapas tempranas, es decir desde que existe la postulación de un anteproyecto. Por otra parte, los Estados deben trabajar en proveer información clara y oportuna así como educar e incentivar a la participación pública por medio de planes y programas nacionales. Las poblaciones que pueden resultar afectadas por la llegada de un proyecto extractivista también deben recibir asistencia técnica y financiera para que puedan participar de los procesos ambientales.

Si bien es cierto que han existido avances en la región con respecto a la participación pública, todavía no se puede hablar de un pleno ejercicio al derecho de participar de forma activa en la toma de decisiones ambientales. Como menciona Álvaro Pop, presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las ONU (2019),

Los importantes avances reconocidos en instrumentos y declaraciones intergubernamentales solo serán una realidad cuando los Estados los incorporen en sus políticas jurídicas y administrativas, reforzando sus instituciones estatales y prácticas para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas.

Es por este motivo que el Acuerdo de Escazú es un instrumento crucial que permitirá incluir a los pueblos indígenas y grupos o tribus alejadas en los procesos de toma de decisiones entorno al medio ambiente.

### **2.3.3. Acceso a la Justicia ambiental**

En esa misma línea, el acceso a la justicia ambiental permite tanto a los grupos y comunidades locales afectados por malas prácticas ambientales, como a los ciudadanos conscientes que defienden la tierra, protegerse ante las amenazas externas. Les da acceso a procesos judiciales que compensan o reparan los daños que hayan sufrido. En efecto, el Acuerdo de Escazú en su artículo 8 destaca que deben existir garantías a un debido proceso, siendo los Estados los responsables de garantizar este hecho. Sus legislaciones internas deben contemplar y garantizar que todas las personas que desean acudir en busca de justicia por violaciones a sus derechos ambientales, tengan acceso a organismos judiciales competentes y prácticos para poder presentar sus quejas y reclamos y lograr resarcimientos por los daños a ellos o daños ambientales provocados. El Acuerdo también incita a crear órganos especializados en el tema ambiental, y mecanismos de cumplimiento de las sentencias ambientales, esto quiere decir, medidas de ejecución de las deliberaciones judiciales para que los afectados sean reparados. Por último, se incentiva a crear centros de mediación y solución

de controversias que permitan dar soluciones alternativas y eviten llegar a instancias judiciales más complejas y largas (Nalegach y Astroza 2020, 12).

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2015) concuerda con estas postulaciones pues menciona: *“se ha planteado que sin una protección jurídica adecuada de los derechos y oportunidades concedidos en la legislación nacional, estos pierden sentido”*.

Además el argumento de Bañes (2000) complementa:

El acceso a la justicia ambiental implica la posibilidad de obtener de las autoridades una solución expedita y completa (ya sea en sede judicial, administrativa u otra) a un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas estén en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados justos, tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

Al igual que los dos pilares anteriores, en América Latina y el Caribe el derecho a la justicia ambiental cuenta con rango constitucional en la mayoría de países; aunque no todos han logrado incluir en sus legislaciones mecanismos normativos que permitan emprender acciones jurídicas y que estas estén a disposición de la ciudadanía, la mayoría cuenta con fiscalías ambientales o entidades afines que reciben las demandas de los afectados.

El trabajo con respecto a este tema refleja que en la actualidad existen 13 países que cuentan con tribunales judiciales o administrativos especializados en temas ambientales. Cabe mencionar que las defensorías del pueblo y las procuradurías para la defensa de los derechos humanos son instituciones públicas que en varios países son utilizadas también por los demandantes en la búsqueda de soluciones. Es así como mientras Chile cuenta con tres tribunales ambientales, Ecuador hace uso de las defensoras del pueblo con sus departamentos especializados en derechos humanos y de la naturaleza para promover acciones constitucionales en favor de la tutela de los derechos de las personas y los recursos naturales (CEPAL 2018).

En varias de las constituciones de los países parte del Acuerdo de Escazú se contemplan dos instancias en los procesos de justicia ambiental, la primera ata a las personas, entidades u organismos que violan derechos de la naturaleza, a sanciones penales y administrativas; y la segunda las obliga a reparar el daño causado sea de manera monetaria, restaurando los recursos violentados, o brindando a las víctimas reparación del tipo que fuere necesario. Leyes marco de 18 países de América Latina y el Caribe imponen la obligación de compensar y reparar por los daños ambientales.

Uno de los desafíos con relación al acceso a la justicia ambiental es la incapacidad procesal de los gobiernos para iniciar procesos judiciales. Para las personas afectadas es un limitante encontrar que sus legislaciones no muestran claros parámetros sobre el manejo de estos procesos judiciales ambientales (CEPAL 2018). Tampoco queda claro quién está en derecho de reclamar justicia ante afectaciones al medio ambiente. Por ejemplo en Ecuador, la naturaleza es entendida con un sujeto que posee derechos y en el artículo 71 de su constitución otorga autoridad a cualquier persona, comunidad o pueblo a reclamar el cumplimiento de sus derechos. En Colombia sucede de la misma forma, pero no todos los Estados otorgan derechos a la naturaleza en sus constituciones, de manera que todavía se debe trabajar en ese tema a nivel regional. Finalmente, el aspecto económico es un limitante para los defensores de la tierra que en ocasiones no cuentan con recursos económicos para emprender litigios legales en defensa de sus tierras o para abogar por resarcimientos de daños ambientales. Las legislaciones latinoamericanas suponen, pero no especifican que *“los costos siguen al resultado”* (CEPAL 2018). Este también es un tema que se debe trabajar a nivel regional.

#### **2.4. Conclusiones**

Mediante este capítulo hemos realizado un recorrido a las negociaciones ambientales internacionales hasta desembocar en el Acuerdo de Escazú y sus tres pilares. En un principio se abordaron las negociaciones de primera generación que comprenden los encuentros ambientales internacionales que dan cuenta de la forma en la que los Estados deben abordar los problemas ambientales, estos abordan temas de interés mundial como: el cambio climático, el manejo de desechos químicos industriales peligrosos, la deforestación, el abuso de recursos como el agua, la excesiva pesca comercial, entre otros. Estos tienen el objetivo de cambiar la matriz de producción económica para lograr que los países puedan alcanzar un desarrollo sostenible tomando en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. La Agenda 2030, La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, El Informe de Brundtland, La Cumbre de la Tierra, entre otros encuentros destacaron la importancia de trabajar en pos de un desarrollo sostenible de forma urgente.

Más adelante, se realizó un abordaje más específico de las negociaciones ambientales, que para este trabajo se denominaron negociaciones de segunda generación debido a que abordan temas más específicos sobre la temática ambiental siendo segmentados por región. En efecto, las conversaciones internacionales sobre medio ambiente de los siguientes años ya no solo giraron en torno a la urgencia en cuidado y protección de los recursos naturales sino en los

mecanismos para evitar la pérdida total de estos recursos y el accionar urgente de los países para frenar el desgaste de los bienes naturales. A continuación se destacó que cada región contaba con sus propias problemáticas, para lo cual se fueron generando acuerdos afines a sus necesidades.

Es así como llegamos al continente americano y el Caribe, donde se define que las necesidades de la región tienen relación con el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental, pilares del Acuerdo de Escazú.

En una última parte, abordamos cada uno de los pilares del Acuerdo del Escazú y su avance en la región. Se observó que en todos los casos, la mayoría de países han incluido estos tres derechos con rango constitucional; el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia ambiental, lo cual habla muy bien de la región. Con respecto al *acceso a la información* se conoce que 23 países de la región hacen pública su información ambiental pero deben trabajar en aspectos como promocionar información en las diferentes lenguas de sus habitantes, y registros de emisiones y transferencias de contaminantes.

En lo que respecta a la *participación pública*, no se puede hablar de un ejercicio pleno de este derecho, la sociedad todavía no se compromete con la temática ambiental por desconocimiento o por miedo, y estos aspectos tienen que ver con el poco trabajo que los gobiernos han hecho al respecto. Se requiere mayor promoción de la información ambiental e incentivo a involucrarse en los procesos de toma de decisiones. Así mismo se debe proveer asistencia técnica y financiera a quienes deseen participar de estos procesos.

La *justicia ambiental* en América Latina y el Caribe comprende uno de los grandes retos de los gobiernos puesto que sus legislaciones todavía no contemplan procesos judiciales claros y confiables. Tampoco está claro quién puede reclamar por afectaciones y daños ambientales, puesto que varias legislaciones conceden derechos a la naturaleza mientras que otras legislaciones no lo hacen así.

En fin, todo este recorrido es válido y ha permitido conocer el camino de las negociaciones ambientales mundiales y regionales. Además se llegó a conocer las motivaciones de América Latina y el Caribe para firmar el Acuerdo de Escazú y su avance en el cumplimiento de este Acuerdo. Todos estos hechos son importantes y necesarios para conocer los intereses de los Estados que firmaron el Acuerdo, aspecto que se abordará en el siguiente capítulo.

### **Capítulo 3. Los intereses de los países negociadores del Acuerdo de Escazú**

En el presente capítulo se aborda todo lo relativo al 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 o Acuerdo de Escazú desde sus etapas de preparación que comprende desde el año 2012 a 2014, como la de negociación que abarca desde el año 2014 a 2018. Así mismo, se estudian los aspectos más complicados a negociar y liderazgos que destacaron en la negociación. Finalmente se analizan los intereses de los países negociadores haciendo una relación entre sus motivaciones y necesidades.

En la etapa preparatoria del acuerdo se consideran los instrumentos resultantes de las interacciones entre los países interesados en formar parte del acuerdo como: la Hoja de Ruta, el Plan de Acción, la Visión de Lima, las Líneas de acción prioritaria para fortalecer las capacidades y la cooperación, los Contenidos de San José, y la Decisión de Santiago. Más adelante, en la etapa de negociación se incluye la organización que se generó para este proceso. A este respecto, se explica la finalidad de la creación del Comité de Negociación, la Mesa Directiva, el Grupo Jurídico de Revisión Técnica y se resumen las nueve reuniones que permitieron la definición del Acuerdo de Escazú.

No se puede olvidar analizar los nudos críticos de la negociación, es por esto que se discute sobre los polémicos temas relativos al carácter de vinculante del Acuerdo, la afectación a la soberanía y el artículo relacionado con la solución de controversias. De la misma forma, se analiza el papel de dos países que destacaron en la negociación y que para esta investigación son considerados como los principales países de la negociación, estos son: Chile y Ecuador.

Finalmente, se estudian los intereses de los países negociadores abordando aspectos como la búsqueda de una buena reputación internacional en temas ambientales, el fortalecimiento de la gobernanza ambiental regional y la intención de disminuir las cifras sobre casos de muertes a ambientalistas.

#### **3.1. Las etapas del Acuerdo de Escazú**

En concordancia con el capítulo anterior se debe mencionar que las negociaciones en la temática ambiental vinieron tomando especificidad con el paso de los años. Como se mencionó en los acuerdos de primera generación se abordaba al medio ambiente desde los temas más generales, como por ejemplo, el cambio climático, la erradicación de gases GEI, el control de la deforestación, las medidas para controlar la pesca comercial desmedida, entre otros. Más adelante, estos acuerdos fueron cambiando y se fueron haciendo más específicos,

esto de acuerdo a las necesidades de cada región y es así como el principio 10 da hincapié a la creación del Acuerdo de Escazú.

### **3.1.1. Etapa preparatoria**

A partir del principio 10 de la Declaración de Río, que como observamos trataba temas de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental, los países latinoamericanos y del Caribe maduraron la idea de reforzar la gobernanza ambiental regional además de buscar solución a los problemas de la región, sobre todo en lo que respecta a la poca organización que existía en relación a los datos ambientales de las legislaciones internas de cada país y a violaciones a los derechos de los ambientalistas.

La Hoja de Ruta para la creación de un Instrumento sobre la Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe (en adelante la Hoja de Ruta), fue el primer paso que dieron los países signatarios con miras a crear un instrumento internacional que les permita ejecutar dicho principio. En este documento se plasma el ánimo y el deseo de implementar a cabalidad los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental claramente mencionados en el Principio 10, puesto que cumplir con ellos significaría crear una nueva generación de ciudadanos comprometidos con el desarrollo sostenible.

Los países que forman parte de la comunidad latinoamericana y caribeña, mediante este instrumento, reconocían que es necesario crear un espacio en común con el fin de *“profundizar la integración económica, política, social y cultural de nuestra región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe”* (CEPAL 2012). Mediante el documento en mención los países miembros deciden iniciar con un proceso que les permita fortalecer la cooperación regional y generar un instrumento internacional que englobe los tres principales aspectos de las problemáticas ambientales de la región; el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia de los ambientalistas.

Entre los objetivos de la Hoja de Ruta más destacables se encuentran: llegar a tener un punto de vista en común sobre la importancia y los beneficios de los derechos de acceso del principio 10, entender las particularidades de cada país negociador en cuanto a sus políticas internas y el manejo del tema ambiental a nivel interno, incentivar la cooperación internacional y regional, es decir profundizar en la gobernanza ambiental regional, promover actividades que incluyan a la sociedad civil en un rol no solo observador sino participativo en la toma de decisiones sobre el medio ambiente, entre otros. En fin, la Hoja de Ruta constituyó

un buen comienzo en la etapa preparatoria del Acuerdo de Escazú debido a que en este documento se plasman las voluntades de los países signatarios por contar con un instrumento internacional que les permita mejorar el manejo de la temática ambiental y reforzar sus legislaciones internas en esta misma materia.

Se puede destacar que desde un principio la inclusión de la sociedad civil en el Acuerdo de Escazú es más evidente y tiene más fuerza que en otras herramientas internacionales de carácter ambiental. Para la implementación de la Hoja de Ruta se plantearon los siguientes pasos a seguir: la elaboración de un plan de acción que se sometió a aprobación en el año 2013, la organización de reuniones focales, y la presentación de informes sobre la situación de los derechos de acceso del Principio 10 en los países negociadores. Con esto se da inicio al proceso de preparación del Acuerdo.

A la Hoja de Ruta le siguió el Plan de Acción. Para ese momento los países signatarios del Acuerdo de Escazú que eran: Chile, Costa Rica, Ecuador, Brasil, Colombia, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, República Dominicana, Paraguay y Uruguay, decidieron comprometerse en el Plan de Acción 2012-2014 apoyados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el objetivo en mira de avanzar en la consecución de un convenio y otro instrumento internacional vinculante que abarque toda región. En esta reunión se definieron algunas tareas a realizarse, por ejemplo, difundir la Declaración de Río e incentivar a los países a que sean signatarios de este instrumento. Asimismo, mediante un estudio e informe previos sobre los avances del Acuerdo se acordó: i) potenciar y resaltar estos alcances a nivel regional; ii) crear acciones para promover la participación pública a nivel interno, esto por medio de difundir actividades que informen, incentiven y fortalezcan las capacidades de la ciudadanía de cada país a ser partícipe de los procesos ambientales; e, iii) implementar grupos de trabajo para el avance en la consecución del Acuerdo regional (Plan de Acción 2014).

Un aspecto importante de mencionar es que en la definición del Plan de Acción se implementaron modalidades de participación de actores de la sociedad civil que estuvieran interesados con el objetivo, no solo de mostrarse abiertos a incluir a la sociedad en este proceso, sino a fortalecer la inclusión en la práctica. Por citar un ejemplo, se decidió publicar todos y cada uno de los avances y documentos oficiales en un sitio web<sup>1</sup> para que el público pudiera tener acceso a cada una de las reuniones y conferencias referentes al Acuerdo. Esto

---

<sup>1</sup> CEPAL 2022. Acuerdo de Escazú. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

comprende un gran avance puesto que en ocasiones anteriores no se tenía acceso a estos documentos. Además, para lograr que la inclusión de la sociedad civil sea efectiva se puso a disposición un mecanismo público a nivel regional que permitía que las personas interesadas pudieran inscribirse para recibir información sobre el avance del Acuerdo y pudieran vincularse y participar en las reuniones. Este hecho hizo bastante transparente el proceso. Estos avances son emblemáticos y no se habían dado en iniciativas anteriores. En definitiva, todas estas iniciativas constituyeron un gran avance en lo que tiene que ver con la inclusión de la ciudadanía en los instrumentos regionales ambientales.

Después de que Colombia y Argentina se adhirieran al proceso del Acuerdo durante la programación y ejecución del Plan de Acción, se presentó una tercera reunión que como consecuencia produjo el instrumento llamado: La Visión de Lima. Este documento fue el resultado de la reunión de los puntos focales designados en octubre del 2013, y resulta de gran valor puesto que en él los países de la región latinoamericana y caribeña reflejan de forma conjunta su visión sobre la importancia de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en la temática ambiental (Visión de Lima, 2013). Efectivamente, mediante esta iniciativa internacional se reconoce, entre varios aspectos, que: se debe tomar provecho de otros procesos relacionados con el medio ambiente que se han dado en la región y aprovechar las sinergias de los organismos internacionales que han propiciado que el medio ambiente tome relevancia; además que se debe reconocer que para que exista un desarrollo integral del ser humano, todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano.

También, se reconoce que el ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia, fortalece la democracia y contribuye a proteger el medio ambiente ya la vez los derechos humanos. La Visión de Lima, de la misma manera, manifiesta que contar con un espíritu de cooperación, y trabajar por fortalecer las capacidades de los países negociadores son aspectos importantes que sirven para facilitar la implementación del Acuerdo. Finalmente, según este instrumento, la participación ciudadana es vital para lograr la construcción de una conciencia colectiva sobre el cuidado del medio ambiente y todos sus recursos renovables y no renovables. Es decir, que por medio de la educación y sensibilización de la población se puede lograr que esta forme parte del proceso de negociación y ejecución del Acuerdo. De hecho, tomando en cuenta valores como: la transparencia, la productividad, la inclusión y colaboración se pretende insertar a la sociedad civil en el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú. En esta reunión se adhirieron Guatemala, y San Vicente y las Granadinas.

Por su parte, en el año 2014, el grupo de trabajo sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación decide generar el documento denominado como Líneas de Acción Prioritaria, en este plasma siete solicitudes a los países signatarios. Algunas de ellas son: instar a los países negociadores a crear actividades a nivel interno que incentiven la construcción de capacidades para la aplicación del principio 10, incentivar la inclusión de otras organizaciones en los procesos de fortalecimiento de capacidades, proponer a los países trabajar junto con la CEPAL en la construcción de capacidades regionales, y difundir materiales educativos e informativos que permitan a la ciudadanía capacitarse sobre los procesos ambientales del Acuerdo.

En lo que respecta a los Contenidos de San José resultado de la cuarta y última reunión de la etapa preparatoria donde también se adhirieron Bolivia y el Salvador, se genera una lista de lineamientos con respecto al acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental. Además, se recalca la importancia del fortalecimiento de las capacidades y la cooperación para con ello proporcionar de las herramientas necesarias a los países miembros y la ciudadanía en el afán de lograr la aplicación de los tres derechos ya mencionados y que después llegarían a ser los tres pilares del Acuerdo de Escazú.

Por último, la Decisión de Santiago comprende un documento aprobado también en esta última reunión y por medio de este instrumento internacional, los países signatarios hasta el momento, deciden dar paso a la etapa de negociación del Acuerdo con el objetivo de aprobarlo para el año 2016. Más adelante se conoce que la negociación se alarga hasta el año 2018. Continuando con el objetivo planteado de aprobación del Acuerdo mediante una negociación previa, los países interesados en la firma del Acuerdo piden que se integren al instrumento, los “*Contenidos de San José*”, y se tomen en cuenta las particularidades de las legislaciones internas de cada país con respecto al manejo de la temática ambiental; además de solicitar que se incluya el análisis regional realizado por la CEPAL en lo que tiene que ver con la situación actual y perspectivas de los tres pilares del Acuerdo, acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental (Decisión de Santiago, 2014).

Este instrumento internacional es importante puesto que por medio de él se propone la manera en la que se realizará la negociación. En efecto, propone crear un comité de negociación incluyendo la participación ciudadana bajo los parámetros planteados anteriormente en el Plan de Acción, postula crear una mesa directiva conformada a la cabeza por Costa Rica y Chile como co presidentes, y México, Argentina, Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y

Tobago como países coordinadores de las negociaciones. El instrumento insta a los países signatarios, y a la población en general, a involucrarse en el proceso de negociación y contribuir con sus aportes para la consecución y definición del Acuerdo (Decisiones de Santiago, 2014). De esta manera se da por finalizada la etapa preparatoria y se continúa a la etapa de negociación con 23 países signatarios interesados en la ejecución de un Acuerdo que solucione los problemas de la región y refuerce la gobernanza ambiental regional.

### **3.1.2. Etapa de negociación**

Como se definió en la etapa preparatoria, la etapa de negociación estuvo conformada por el Comité de Negociación incluyendo la participación de la sociedad civil, y la Mesa Directiva. Más adelante se crearía el Grupo Jurídico de Revisión Técnica con el afán de examinar minuciosamente los contenidos del Acuerdo.

En la etapa de negociación se distinguen nueve reuniones que permitieron definir el Acuerdo y su contenido. Además, cabe mencionar que durante estas reuniones, los países de Latinoamérica y el Caribe que en un principio fueron espectadores, continuaron adhiriéndose. Por ejemplo, en la primera reunión que se dio en mayo del año 2015 en Chile, Antigua y Barbuda se incluyó en el proceso de negociación (Medici, 2018). En esta reunión se consiguieron logros importantes que permitieron avanzar en el proceso de negociación. En efecto, el documento que contenía la forma de organización y el plan de trabajo del Comité Negociador fue aprobado en aquel encuentro y esto facilitó la negociación y que el proceso negociador se ejecutara de forma ordenada. También, la CEPAL fue designada como Secretaría Técnica y se definieron las funciones que cumpliría la Mesa Directiva. Surgió el documento preliminar presentado por la CEPAL, que aunque se dice que en la práctica no fue muy útil por presentar datos complejos y ampliados de las regiones, sirvió como punto de partida para la negociación. En él, además de destacarse los objetivos del Acuerdo y redactar lo que un Acuerdo ambiental usualmente contiene, se incluyeron comentarios y sugerencias del público, lo cual manifestó transparencia en el proceso de negociación. La primera reunión también permitió que se programen las siguientes reuniones y se pongan parámetros sobre la forma en que las decisiones se tomarían, estableciendo que estas decisiones se definirían de forma presencial, no virtual, ni híbrida y por consenso.

En un segundo encuentro, en octubre del año 2015 en la ciudad de Panamá, se empiezan a analizar los contenidos y es desde este punto de donde parten las discusiones y negociaciones.

Se aborda, en primer lugar el texto relativo al preámbulo, al artículo que describe el objetivo del Acuerdo y al artículo que explica las principales definiciones.

Para abril del año 2016 se instala la tercera reunión en la ciudad de Montevideo. Para ese momento se entiende que no se podrá cumplir con el plazo de consensuar el texto del Acuerdo para ese mismo año y se decide alargar el plazo hasta diciembre del año 2017. En aquella ocasión, el Comité Negociador decide eliminar varias conceptualizaciones, como por ejemplo, las definiciones de los principios enmarcadas en el segundo artículo, además del ámbito de aplicación incluido en el cuarto artículo. Se discute además sobre el quinto artículo relativo a las obligaciones generales de las partes y parte del enunciado que engloba el acceso a la información. Aunque desde la reunión anterior se discutía sobre el nivel de participación de la sociedad civil, en esta reunión es donde se definen las modalidades de participación pública, facultando a la sociedad civil presentar propuestas al texto de forma escrita para que sean tomadas en cuenta o adoptadas si otro país desea, como suyas.

En un cuarto acercamiento en agosto del año 2016 en Santo Domingo, y una vez que Granada se adhirió en la reunión anterior, se ahonda en los artículos relacionados con el acceso a la información resultado de los encuentros internacionales, sus formas de generación de conocimiento, y la manera en la que se debería publicitar. Las negociaciones se vuelven intensas pues no todas las legislaciones de los países van a la par, y permiten ejecutar el artículo de forma homogénea en la región. San Cristóbal y Nieves, el país más pequeño del continente americano, terminan adhiriéndose al proceso de negociación al final de esta reunión.

En noviembre del año 2016, en Santiago de Chile se presenta la quinta reunión. Con un panorama mucho más claro sobre cómo se han llevado los procesos ambientales a nivel estatal en los diferentes países de la región gracias al apoyo y estudios de la CEPAL, los tres pilares del Acuerdo de Escazú; acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental son abordados en este encuentro. Dominica se adhiere al proceso negociador en esta reunión.

La sexta reunión se ejecutó en marzo del año 2017 en Brasilia. El tema del fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, así como también el artículo relacionado con los recursos financieros, se analizaron detenidamente. Pero lo que cobró verdadera importancia en esta ocasión fue ahondar en el tercer pilar del Acuerdo relativo al acceso a la justicia de los defensores de medio ambiente. En un principio el tema se encontraba muy generalizado, pero

más adelante se analizó que debía separarse en otro apartado para denotar su importancia. El artículo noveno relativo a la tutela de los derechos de los defensores del medio ambiente es uno de los aspectos más trabajados en el proceso de negociación y que sobresale.

En aquel punto de la negociación y debido a los contenidos que se debían abarcar, los países signatarios decidieron que el trabajo debía dividirse en tres grupos, cada uno abarcando un pilar del Acuerdo. Es así como un primer grupo conformado por Trinidad y Tobago y México, analizaría el tema del acceso a la información; a Perú y Argentina les competía cubrir la temática sobre la participación pública; y finalmente Chile y Brasil deberían incluir contenidos sobre el acceso a la justicia de los ambientalistas.

Más adelante en la séptima reunión en agosto del año 2017 suscitada en Buenos Aires, Santa Lucía se adhiere al proceso negociador. Además, se examinó detenidamente lo que implica ejecutar un Acuerdo ambientalista como el Acuerdo de Escazú, se abordaron temas en cuanto a gastos económicos y de otros recursos. De hecho, crear una estructura institucional implicaría costos administrativos, económicos y por qué no, intelectuales, pues se necesitaría asesoramiento y asistencia técnica profesional que debía ser también incluida en los presupuestos programados. En lo relacionado al avance de los artículos, se continuó discutiendo sobre los tres pilares del Acuerdo, y aunque en reuniones anteriores ya se había abordado el tema de si el Acuerdo tendría carácter de vinculante o no, asunto que normalmente se trata al inicio de las negociaciones, varios países como Colombia, Brasil y México continuaban mostrándose reacios a aceptar el instrumento como vinculante. Esto debido a que ellos argumentaban tener la disposición de sentarse a conversar sobre el Acuerdo, pero no estaban seguros si sus legislaciones estarían listas para aceptarlo y ejecutarlo. Es importante mencionar que para este punto del proceso de negociación, la lista de países signatarios ya se encontró completa, 24 fueron los países que de ahí en adelante siguieron la línea negociadora hasta el final del proceso.

Para la octava reunión en noviembre del año 2017 en Santiago de Chile todavía no se llegaban a consensuar varios de los artículos del Acuerdo. Por ejemplo, los artículos relacionados con las obligaciones generales, las definiciones, el acceso a la justicia, la tutela de los defensores ambientales y el centro de intercambio de información debían buscar puntos en común.

Finalmente, en la novena reunión celebrada en marzo del año 2018, en Escazú, se decidió avanzar a la firma del Acuerdo, aunque no se llegaron totalmente a consensos. Una particularidad de esta reunión es que contó con la presencia de la Opinión Consultiva OC-

23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien recordó a los Estados la responsabilidad que tienen con relación a los derechos humanos vinculados con el medio ambiente, puso como ejemplo los derechos de acceso.

Una vez que el texto fue revisado y acordado por todos los países signatarios, se afirmó la naturaleza del Acuerdo como un instrumento internacional vinculante y se aprobó con fecha 4 de marzo del año 2018. El presente Acuerdo se abre para la firma el 27 de septiembre del 2018 esperando la suscripción y ratificación de sus Estados miembros hasta el 26 de septiembre del año 2020. Una vez que 24 países habían firmado el Acuerdo, y 12 de ellos lo ratificaron, entró en vigor el 22 de abril del año 2021.

### **3.2. Los aspectos más complicados a negociar**

Como es característico de toda negociación internacional, existen diferentes opiniones e interpretaciones de los artículos o del texto que se genera para determinar el Acuerdo. Es de esperarse que no todos estén de acuerdo en todo. En el caso del Acuerdo de Escazú, se pudo visualizar este aspecto no solo en la etapa preparatoria del Acuerdo sino en su etapa de negociación misma. Algunos de los temas que resultaron complicados de negociar se mencionan a continuación:

#### **3.2.1. El carácter de vinculante**

El tema que tiene que ver con considerar o no al Acuerdo de Escazú como vinculante, fue un asunto que provocó controversia desde el principio de la negociación. Aunque usualmente en las negociaciones internacionales se define el carácter o naturaleza de vinculante, o no, de los instrumentos internacionales al principio de los procesos de negociaciones, este no fue el caso con el Acuerdo de Escazú. De hecho, se puede decir que se identificaron dos grupos de países contrarios el uno del otro desde los albores de la negociación que discutieron sobre este asunto en varias de las reuniones durante el proceso de negociación. En su trabajo investigativo Médici (2018, 18) los clasifica como "*bloque progresivo y bloque regresivo*". El bloque progresivo que estuvo compuesto por Chile y Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú, Brasil, Argentina, Uruguay y Trinidad y Tobago estaba a favor de que el Acuerdo tenga carácter de vinculante. Eran delegaciones destacadas que lideraron la negociación incluso junto con la sociedad civil para impulsar la firma del Acuerdo. Mientras que el bloque regresivo, compuesto por Colombia, México entre otros poco participativos, estaban en oposición y se negaban a adoptar estándares vinculantes en el instrumento, objetando que sus circunstancias internas y legislaciones nacionales no concuerdan con el texto del documento.

Es decir, que en la práctica el Acuerdo resultaría inaplicable para ellos. Se mostraban abiertos a presentarse y discutir varios temas del contenido del Acuerdo en las reuniones de negociación, pero se negaban a postular el Acuerdo con naturaleza vinculante. Estas discusiones duraron hasta la última reunión donde por mayoría se definió que el Acuerdo tendría carácter de vinculante después de la ratificación de al menos 12 países.

### **3.2.2. Afectación a la soberanía**

Dado que el Acuerdo es de naturaleza vinculante, todos los países miembros reconocen la obligatoriedad que adoptan el momento de la ratificación. Sin embargo, varios de ellos aducen que el hecho de tener que acoplar varios cambios a sus legislaciones significa intromisión y pérdida de soberanía. Por ejemplo, en Perú los artículos de prensa comenzaron a hablar de una pérdida de soberanía "de más del 50% del territorio nacional" (Mora y Contreras 2021, 1) señalando que implementar el Acuerdo de Escazú a sus legislaciones comprendería que tendrían que cambiarlas para cumplir con los objetivos del Acuerdo, esto incluiría cambios incluso en el manejo de las políticas públicas ambientales de sus comunidades a nivel micro, es decir a nivel de las provincias y cantones que deberían rendir cuentas sobre la ejecución de sus políticas ambientales en informes parciales para ser reportados a nivel internacional.

No obstante, el Acuerdo contiene dos principios que garantizan la soberanía de los Estados miembros, estos son: el principio de igualdad soberana de los Estados y el principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales. Estos principios explican que todos los Estados gozan de igual soberanía contando con los mismos derechos y deberes, aunque sus órdenes económicos, políticos o sociales pudieran ser diferentes. Además, son libres de disponer de sus recursos naturales en conformidad con sus intereses y de forma independiente. En ese sentido, el Acuerdo es claro en especificar que las medidas que garantizan cada derecho se ejecutan de acuerdo a cada marco de legislación nacional, lo que significa que se respetan las legislaciones internas existentes.

### **3.2.3. Artículo relativo a la solución de controversias**

El artículo relativo a la solución de controversias, en imitación a otros acuerdos internacionales similares, dispone que, *“ante una controversia entre las partes respecto de la interpretación o aplicación del acuerdo, estas se esforzarán por resolverlo por medio de la negociación u otro medio que consideren aceptable”* (Acuerdo de Escazú 2020). El Acuerdo da la opción a las partes litigantes de que, en caso de no resolverse por estos medios, las

partes se sometían a otros organismos o medios de solución de la problemática como son: la Corte Internacional de Justicia u otro medio de arbitraje. En ese sentido, varios países comenzaron a tener miedo de ser sometidos a cortes internacionales como La Haya u otros organismos de la arena internacional para la resolución de conflictos. En el caso de Chile, uno de los argumentos que este país presentó para no firmar el Acuerdo, era su recelo de ser llevado a los tribunales internacionales puesto que en aquel momento ellos estaban realizando cambios a su legislación ambiental interna y temían que estos cambios no sean compatibles con los requerimientos del Acuerdo. Además, para el año 2018, donde se definían los últimos parámetros del Acuerdo, Chile se encontraba en disputa con Bolivia por el acceso al mar e, interpretando de forma errónea la norma que se refiere a la cooperación internacional, que menciona que se debe tener una consideración especial a los Estados que no cuentan con litoral, la vincularon erróneamente a los mecanismos de solución de controversias que permitirían la interferencia de la Corte Internacional de Justicia en caso de desavenencias. Chile manifestaba que Bolivia lo podría demandar en cualquier momento, y que ese riesgo no estaba dispuesto a correr. No obstante, como se mencionó anteriormente este argumento no encuentra ningún apoyo jurídico, más bien es considerado intencionalmente como una interpretación a conveniencia de Chile para no firmar el Acuerdo (Montes 2020)

Todos los aspectos mencionados en este apartado tienen que ver con la forma en la que se interpretan los artículos del Acuerdo. Se considera como una estrategia de los países negociadores brindar interpretación a conveniencia de los artículos dentro del proceso de negociación para deslindarse de él o negarse a su firma. No obstante, no todos los países se mostraron reacios a adoptar los parámetros del Acuerdo. En un principio y durante el proceso de negociación varios de ellos destacaron por sus iniciativas y enfoque de cooperación internacional. A continuación, se analizan los intereses de los países más destacables.

### **3.3. Los países que destacan en la negociación**

Desde principios del 2012, en el marco de la celebración de la Conferencia de Río +20, varios países de Latinoamérica y el Caribe mostraron su ánimo por trabajar con el objetivo de reforzar la gobernanza ambiental regional y buscar soluciones efectivas a las problemáticas ambientales de la región. Es así como Costa Rica, Chile, Ecuador Panamá, Perú, República Dominicana, México, Uruguay, y Jamaica se cuentan entre los países que lanzaron el primer impulso hacia la declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Efectivamente, con esta declaración los países en mención dieron paso al comienzo del Acuerdo de Escazú, al

plantearse desarrollar e implementar un instrumento internacional que les permita ejecutar el Principio 10. En ese sentido se requirió varios esfuerzos para promover y generar el proceso negociador y los países que destacaron trabajando por crear espacios de concertación y discusión para más adelante dar paso a la negociación del Acuerdo de Escazú, de conformidad con la información consultada, fueron: Costa Rica, Chile y Ecuador.

### **3.3.1. Chile**

En el caso de Chile, su destacada participación se puede avizorar, de la misma forma que con Costa Rica, en el impulso lanzado en la declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe. Sin embargo, es importante mencionar que, mucho antes de que se pronunciara la Declaración que incentivaba la Aplicación del principio 10, Chile ya puso sobre la mesa la complicada situación socio ambiental por la que estaba atravesando y el impacto de no contar con políticas públicas ambientales que disminuyeran el riesgo de vulnerabilidad. La misma sociedad civil se manifestó por medio de los movimientos sociales y de gente experta en el tema ambiental demandando mejorar la gestión ambiental. En concordancia con estos hechos, se debe mencionar que para el año 2010 Chile ya había venido trabajando en el tema en su legislación interna y contaba con políticas públicas ambientales que se encontraban ejecutándose.

Es conocido que, de los países de la región latinoamericana y del Caribe, Chile era quien contaba con más experticia sobre el manejo de políticas públicas ambientales que ayuden con la ejecución de los objetivos del Acuerdo de Escazú: acceso a la información, participación ciudadana, y acceso a la justicia ambiental. Es por esto que para el momento en que los países de la región se mostraron interesados en contar con un instrumento regional ambiental, Chile se mostró a la cabeza en el impulso de esta iniciativa. Por citar un ejemplo, para el año 2010 Chile ya contaba con sistemas de acceso a información certeros y generaba reportes trimestrales sobre sus avances en la temática ambiental. Así mismo, se llevaba un control sobre los proyectos ambientales, sobre todo mineros, a ser ejecutados en áreas naturales. Las empresas que ingresaban a realizar la explotación de los recursos estaban obligadas a presentar reportes continuos sobre la ejecución de los proyectos e informar a la comunidad cercana sobre los métodos de explotación y resarcimiento del medio ambiente. Si aquellas empresas no cumplían con los estándares requeridos, eran multadas económicamente con sumas considerables. El dinero colectado podía ser destinado a resarcir los daños ambientales

o a compensar a las comunidades indígenas afectadas por la destrucción de sus recursos o hábitat.

El contar con una legislación ambiental interna en ejecución contribuyó a que Chile pudiera, con su experiencia, liderar el proceso de negociación en la Mesa Directiva junto con Costa Rica como copresidente. Durante el proceso de negociación, la participación de Chile fue destacable, las iniciativas que presentaba eran valederas, gracias a que tenía un camino recorrido en el manejo de políticas ambientales a nivel interno.

Un aspecto importante a notar es que, esta disponibilidad y predisposición, en sentido político, y el abrirse a mostrar sus capacidades técnicas antes y durante la negociación del Acuerdo de Escazú, fueron en parte impulsadas, por su ánimo de destacarse ante la Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), pues para el año 2010, Chile acababa de ingresar a este organismo y necesitaba reflejar una buena reputación a nivel internacional. Aquel hecho le impulsó a plantear durante la Conferencia del Río +20, la necesidad de contar con un instrumento regional de gobernanza ambiental que englobe y trabaje sobre las necesidades de América Latina y el Caribe. Recalcó que este instrumento internacional no solo debía ser de carácter normativo, sino que debía contar con un enfoque de derechos. En efecto para el año 2011, Chile hablaba, en la Reunión Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, sobre la necesidad de alcanzar compromisos para implementar los derechos incluidos en el Principio 10 de la Declaración de Río +20, y que el hacerlo requería de una postura de firmeza de los Estados, sin la dependencia de la línea política de turno sino que se diera prioridad a la protección del medio ambiente por medio de la creación de un instrumento internacional vinculante con enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades a nivel regional (Nalegach y Astroza 2020, 8).

Los argumentos que Chile presentó antes y durante el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú: como la ferviente necesidad de crear un instrumento internacional que permita mejorar la gobernanza regional ambiental, además de generar mecanismos de control de las violaciones a los derechos de los ambientalistas y procesos estatales que permitan informar e incluir a la sociedad civil en estos procesos, representan el empujón que varios países de la región necesitaban para unirse a esta iniciativa ambiental regional. Aunque al término de las negociaciones Chile decidió no firmar el Acuerdo, justamente por la línea política progresista que manejaba al momento de la firma, no se puede desestimar el trabajo arduo que realizó para

que el Acuerdo finalmente se hiciera realidad. Más adelante, con el cambio de gobierno de Piñera a Boric, en mayo del año 2022, Chile decide adherirse al Acuerdo y tratar de recuperar liderazgo en el tema.

### **3.3.2. Ecuador**

Para Ecuador ser parte de la etapa preparatoria del Acuerdo, así como también de la etapa de negociación, y antes de eso impulsar la Declaración de la Aplicación del Principio 10 junto con Chile, Costa Rica y otros países, representaba una obligación en el sentido de responsabilidad y compromiso con su propia Constitución Nacional, que incluso da carácter jurídico a los derechos de la naturaleza. Ecuador, desde los años noventa, ha estado trabajando en afianzar su reputación a nivel internacional como país protector de los bienes naturales. El país cuenta con gran biodiversidad y amplios bosques llenos de vida silvestre. Por este motivo era de esperarse que se uniera inmediatamente a la iniciativa del Acuerdo de Escazú. En efecto, es importante recalcar que Ecuador fue uno de los primeros países de América Latina en reconocer estos derechos y en el caso del Acuerdo de Escazú, en impulsar y apoyar su consecución. Es verdad que, durante el proceso de negociación del Acuerdo, Ecuador no tuvo mucha notoriedad, sin embargo, siempre estuvo apoyando las decisiones de las otras partes. Una vez que el Acuerdo estuvo listo para la firma en septiembre del año 2018, Ecuador inmediatamente lo firmó, y cuando se presentó el momento de las ratificaciones, lo ratificó sin mayores observaciones.

El Acuerdo de Escazú representa para Ecuador la oportunidad de trabajar efectivamente en su legislación interna y contribuir a nivel regional en materia ambiental. Si bien Ecuador ha avanzado de manera notable en la aplicación de la legislación ambiental en años anteriores, todavía debe enfrentar algunos desafíos referentes a la puesta en práctica de estas leyes. Es un hecho que, temas como los conflictos socio ambientales, el acceso a la información, y la poca justicia ejercida hacia los defensores de la naturaleza, ya venían dando problemas para ejecutarse; no obstante se espera que con la incorporación e implementación del Acuerdo de Escazú, mejorarán. En efecto, algunos de los resultados de la adopción del Acuerdo ya se empiezan a notar en el país.

Por citar varios ejemplos: la legislación ecuatoriana incorporó los tres pilares del Acuerdo de Escazú al Código Orgánico del Ambiente; también el Reglamento al Código Orgánico del Ambiente reforzó varios de sus artículos como los de biodiversidad, transferencia de tecnologías y conocimiento, y fomento de la investigación científica. Por su parte, el

Ministerio del Ambiente presentó su plataforma del Sistema Nacional de Indicadores Ambientales y Sostenibilidad (SINIAS) y se actualizó el Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) con el afán de aligerar los procesos de control, monitoreo y certificaciones ambientales (Ministerio del Ambiente 2022).

Un caso de buena práctica ambiental habla de la incorporación, en Ecuador, en su Plan de Acción de Gobierno Abierto en el periodo de 2019 a 2022 del compromiso llamado: *"Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)"*. Para lograr el cumplimiento de este compromiso, el país se propone crear un Observatorio nacional donde se incluya la participación de varios entes como la Academia, grupos de las mismas localidades y todos aquellos que estuviesen interesados en la temática ambiental para, en conjunto generar una hoja de ruta con objetivos claros rumbo a la implementación del Acuerdo. En definitiva, era necesario mencionar a Ecuador dentro de los países que se destacan en el Acuerdo de Escazú puesto que este país cuenta con mucha motivación y trabaja en la práctica por ejecutar el Acuerdo.

#### **3.4. La ratificación del Acuerdo**

El Acuerdo de Escazú en su artículo 21 establece que *"el presente Acuerdo estará sujeto a la ratificación, la aceptación o la aprobación de los Estados que lo hayan firmado"* (Acuerdo de Escazú 2022). Estos instrumentos deben ser depositados en el poder del depositario, que en este caso, es el Secretario General de las Naciones Unidas. Las ratificaciones son muy importantes puesto que una vez que se han depositado, el Acuerdo puede entrar en vigencia. Para que el Acuerdo de Escazú entrara en vigencia el 22 de enero del 2021, se necesitaron 12 ratificaciones, sin embargo, una vez entrado en vigencia el Acuerdo, se siguieron recibiendo ratificaciones. Hasta el momento los países que han ratificado son 13, entre los que cuentan: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, y Uruguay (Acuerdo de Escazú 2022).

Uno de los motivos que influyen en la decisión de ratificar un Acuerdo luego de su firma, es línea política del país signatario el momento de ratificar. En América Latina, esto representa un problema pues los cambios de ideología política han sido constantes con cada cambio de gobierno. De manera que, mientras unos países van en transición ideológica progresista otros van hacia el conservadurismo. Este hecho afecta directamente al Acuerdo pues si se depende de una cantidad específica de ratificaciones para que entre en vigor y la mayoría de países

signatarios se encuentran en posiciones reservadas, resulta difícil poner a andar el Acuerdo. Este es precisamente el caso del Acuerdo de Escazú. Le tomó tres años lograr las ratificaciones necesarias para su entrada en vigencia, esto debido a los cambios abruptos de corte político.

Justamente, la ideología política de izquierda o derecha de los diferentes países de la región jugaron un papel importante en la firma y ratificación del Acuerdo de Escazú y aunque ahondar en el tema no es objeto de este estudio, se debe destacar que, efectivamente, son un punto definitorio en muchas de las negociaciones internacionales no solo en temas ambientales.

Gobiernos, en un primer momento, de izquierda como Brasil, Uruguay y Chile, que durante la etapa preparatoria del Acuerdo y la etapa de negociación fueron pioneros, más adelante, con el cambio de Gobierno y tendencia ideológica, retrocedieron en su accionar y prefirieron no firmar. Por citar un ejemplo, y el más destacable de la región; Chile, promotor del Acuerdo durante el gobierno de Michelle Bachelet apoyó e impulsó la iniciativa de Escazú, pero cuando surgió el cambio de Gobierno a Sebastián Piñera que tenía un corte político contrario, se buscaron diferentes evasivas para no firmar este instrumento. No obstante, recientemente Chile vuelve a elecciones presidenciales y designa a Boric de línea izquierdista, y el país vuelve al Acuerdo decidiendo adherirse inmediatamente.

Por otro lado, también es necesario considerar que existen otros factores que pueden influir en una ratificación. De hecho, existen varios países que requieren aprobación previa interna de un Acuerdo antes de proceder a ratificarlo a nivel internacional. Cuentan con Cortes o Tribunales Constitucionales, Asambleas Nacionales, Cámaras de Diputados, Congresos, entre otros entes que intervienen, analizan y aprueban la vinculación o no del país a los diferentes instrumentos internacionales y por legislación impuesta deben seguir ese proceso. Por ejemplo, en Perú la falta de articulación de sus poderes no dio paso a la ratificación del Acuerdo de Escazú. El texto del Acuerdo ni siquiera llegó a ser parte de una discusión en el pleno del Congreso peruano y en octubre del año 2020 la propuesta fue archivada debido a que el congreso no permitió el análisis del documento.

En resumen, las ratificaciones constituyen la parte más compleja para que un instrumento internacional entre en vigencia, debido a que comprenden el verdadero compromiso de un país a cumplir con sus requerimientos y los obliga, en muchas ocasiones, a cambiar sus legislaciones para cumplir con los objetivos del instrumento legal internacional.

### **3.5. Los intereses de los países negociadores**

Durante el desarrollo de este trabajo de investigación se han podido observar los diferentes intereses de los Estados signatarios del Acuerdo de Escazú. Por ejemplo, unos se han incluido en el proceso de negociación para mejorar su reputación internacional, algunos van en pos de lograr el fortalecimiento de la estructura de gobernanza ambiental regional y, finalmente, otros han visto la verdadera necesidad de frenar las violaciones a los derechos de los protectores del medio ambiente por medio de la ejecución del Acuerdo.

Bajo la perspectiva del elector racional se puede pensar que los Estados buscan moldear su comportamiento en el proceso de negociación del Acuerdo, a sus intereses. Pensada, la teoría del elector racional como un marco de entendimiento en el que cada país miembro busca maximizar sus ganancias y reducir los riesgos, esta hace concordancia con varias de las acciones de los países en el proceso negociador.

Por citar un ejemplo, durante el proceso de negociación se pudo visualizar que algunos de los países signatarios deseaban desechar la idea de postular el Acuerdo con carácter de vinculante lo que indica que deseaban correr pocos riesgos, pero si beneficiarse de lo que de él pudiera resultar, en especial de mejorar su reputación internacional en el tema. En esa misma línea, varios países miembros se acercaron a negociar y llegaron a formar parte del Acuerdo para continuar trabajando un buen nombre a nivel internacional para sí mismos. Otros consideraron que su mayor ganancia sería fortalecer la gobernanza regional ambiental y algunos prefirieron mirar el Acuerdo como la oportunidad de implementar políticas internas que les permitieran controlar cifras alarmantes de violaciones a los derechos de los defensores de la naturaleza. Todos estos Estados miraron maximizar su beneficio.

#### **3.5.1. La buena reputación internacional**

Cabe tener en consideración que, la reputación se forja en la mente de cada persona, en este caso en la percepción que un Estado tenga de otro. Para que una buena reputación se genere a nivel internacional, el país interesado en forjarla debe mostrar coherencia en la adopción y cumplimiento de sus compromisos internacionales, además su comportamiento debe ir acorde con sus postulaciones. Así mismo su legislación interna debe concordar con la imagen que muestra a nivel internacional. Valores aceptados a nivel internacional como: soberanía, buena gobernanza y respeto por los derechos humanos y en este caso de la naturaleza, deben ser consecuentes con lo que pretenden alcanzar en la arena internacional.

Sin embargo, en la actualidad resulta complejo abordar el tema de la buena reputación internacional de un país debido al mundo cambiante y lleno de turbulencias en el que vivimos. De hecho, en ocasiones *“los desafíos superan a los Estados”* (Zibaoui 2019, 1), y que esto hace que en ocasiones las decisiones de los países tengan que contradecir sus posturas. A pesar de estos sucesos imprevistos, en el caso del Acuerdo de Escazú, varios de los países que fueron en búsqueda de fortalecer su buena reputación internacional en materia ambiental se mantuvieron y aunque sus gobiernos de turno fueron cambiando junto con la línea política, ellos lograron incluirse dentro del Acuerdo y ratificarlo. Para países como Ecuador, Uruguay, Argentina, México y Colombia el cambio de gobierno de izquierda a derecha durante los cuatro años de proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, no fue un impedimento para mantenerse en la negociación y formar parte del Acuerdo, así demostraron su ánimo por forjarse un buen nombre a nivel internacional en materia ambiental. Esto se traduce en respeto y confianza internacional.

### **3.5.2. El fortalecimiento de la gobernanza ambiental regional**

El fortalecimiento de la gobernanza ambiental regional también ha sido uno de los intereses de países como Chile, Costa Rica, Ecuador, Colombia, entre otros. Desde un enfoque de negociación colaborativa o de cooperación, donde lo que interesa es generar ganancias para todas las partes, es desde donde se puede entender este interés de los Estados miembros. El Acuerdo de Escazú comprendió negociar de forma cooperativa, es decir, intercambiando información, aportando soluciones y mecanismos de implementación. Esto resultó positivo para todas las partes puesto que se pudo palpar la disponibilidad de los Estados en cooperar y enriquecer los contenidos del Acuerdo.

Anteriormente, en la región latinoamericana y Caribeña no se había conocido sobre un Acuerdo que englobe las necesidades de la región como son el acceso a la información ambiental, que impulse la participación ciudadana y que luche por hacer efectivos los derechos de los ambientalistas. El Acuerdo de Escazú claramente contribuye a fomentar y fortalecer la gobernanza ambiental regional. Es por esto que cuando los países fueron incentivados, en un principio, por Chile a integrar todos estos parámetros en un Acuerdo regional ambiental, no lo dudaron. Se puede concluir que el fortalecimiento de la gobernanza ambiental regional no solo es un interés de Ecuador, Chile, Costa Rica o Colombia sino de todos los Estados que estuvieron inmersos en la etapa preparatoria del Acuerdo y en su posterior proceso de negociación. Toda la región está interesada en contar con un instrumento internacional vinculante que permita conocer a ciencia cierta los datos sobre el manejo de los

recursos naturales, que incluya a la sociedad civil en los procesos de regulación y control ambientales y que les permita ser parte de la toma de decisiones sobre lo que pueda suceder con sus recursos naturales. Además, las violaciones a los derechos de los defensores de la naturaleza cada año van en aumento y un instrumento que permita brindarles protección es urgente y necesario.

### **3.5.3. Disminuir las cifras sobre casos de muertes de ambientalistas**

Como se pudo conocer en el capítulo anterior, las cifras sobre asesinatos a los defensores de los derechos de la naturaleza en América Latina son alarmantes. Más de la mitad de los asesinatos a ambientalistas registrados a nivel mundial se dan en Latinoamérica. En el año 2019, se registraron 33 asesinatos en la región amazónica del Brasil, mientras que en Honduras los asesinatos aumentaron de cuatro, que se registraban para el año 2018, a 14 en el 2019. Ahora Honduras es considerado el país más peligroso del mundo para los ambientalistas puesto que es el que cuenta con mayor porcentaje de ataques letales a estos defensores del medio ambiente. Pero las cifras que presentó Colombia con respecto al aumento de muertes causaron gran alarma pues lo situó en primer lugar a nivel mundial en cantidad de asesinatos a ambientalistas. Con 64 muertes de defensores de la naturaleza en el año 2019, más del doble de asesinatos ocurridos en el año 2018 (Global Witness 2020, 8), Colombia levantó la preocupación de toda la región latinoamericana y del Caribe. Por este motivo, Colombia muestra verdadero interés en ratificar el Acuerdo de Escazú, en su afán de erradicar esas alarmantes cifras. No obstante, estas cifras siguen en aumento no solo en Colombia sino en Perú, Ecuador, Chile, Costa Rica y la mayoría de países signatarios del Acuerdo de Escazú. De manera que es imperante implementar y ejecutar medidas para controlar estos datos.

Los asesinatos a los defensores de la naturaleza se dan por varias causas como son: cuando las comunidades indígenas, autóctonas o nativas, o los ambientalistas intentan frenar la explotación forestal, cuando los funcionarios estatales o guarda parques denuncian explotación de recursos ilegal o intromisiones en áreas protegidas, cuando las comunidades resultan afectadas por la minería ilegal y denuncian, cuando las comunidades nativas o los medios de comunicación o activistas ambientales intentan documentar o reportar violaciones a sus localidades, entre otras. Realmente las causas de los asesinatos son varias y son muy difíciles de erradicar, por este motivo el Acuerdo de Escazú representa para los países de América Latina y el Caribe, un instrumento internacional que obliga a los Estados a dar protección y velar por los derechos de los ambientalistas y comunidades indígenas o nativas que luchan por proteger los recursos naturales.

El interés de disminuir las cifras de asesinatos a los defensores de la naturaleza es una motivación muy valedera por la que los Estados negociaron el Acuerdo de Escazú. Es realmente una necesidad de ellos, controlar los casos de muertes por estas causas en sus legislaciones internas y el Acuerdo de Escazú contribuye a que ese objetivo se cumpla.

### **3.6. Conclusiones**

El presente capítulo ha permitido conocer con detenimiento la etapa preparatoria y la etapa de negociación del Acuerdo de Escazú, lo cual resulta importante para determinar el camino de los países negociadores y sus intereses. En una etapa preparatoria se denotaba solamente la intención de los Estados por documentar los parámetros del Acuerdo y poco a poco se fueron sumando más países. Para la etapa de negociación casi se contó con la mayoría de países que se organizaron por grupos para poder abarcar los tres pilares del Acuerdo.

Las controversias y discusiones no faltaron, pues es característico de cualquier negociación contar con opiniones diferentes. No obstante, se logró la consecución del texto del Acuerdo para marzo del 2018 con 24 países signatarios. Tomó tres años lograr las 12 ratificaciones necesarias para que el Acuerdo entre en vigencia.

Al recapitular, encontramos que un aspecto significativo que siempre jugó a favor y en contra de los países fueron los cambios de gobierno junto con sus líneas políticas. En ocasiones durante el periodo de negociación varios países se mostraban abiertos a aceptar los parámetros del Acuerdo pero luego cuando cambiaban sus gobiernos de turno y su inclinación política ya no era la misma, se negaban a firmar o ratificar el Acuerdo; lo mismo pasaba en caso contrario.

Finalmente se definió que los principales intereses de los países miembros fueron: trabajar para reforzar su buena reputación internacional en materia ambiental, fortalecer la gobernanza regional ambiental y disminuir las cifras de casos de muertes de ambientalistas que es una de las causas por las que el Acuerdo de Escazú se creó.

## **Conclusiones**

El Acuerdo sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe o Acuerdo Regional de Escazú comprende uno de los varios esfuerzos realizados por parte de los Estados en pos de frenar la contaminación ambiental, y el calentamiento global. A la vez que comprende una lucha para recuperar y conservar vastas áreas de recursos naturales alrededor de América Latina y el Caribe. Como se ha podido observar a lo largo del recorrido de esta investigación, el Acuerdo surge de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20) en el año 2012. Dentro de esta conferencia se firma la Declaración del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe que incentiva a los países a incluir a los ciudadanos interesados en la temática ambiental a participar activamente de los procesos ambientales a nivel estatal.

Este principio postula además que todas las personas deben tener acceso a la información pública ambiental, y las actividades que giran en torno a ella, así como también incluir a las comunidades en la toma de decisiones sobre el manejo de los recursos naturales. Para esto, es responsabilidad de los Estados proveer información y fomentar la participación de la ciudadanía. Es así como surge la decisión de crear un Acuerdo que incluya la implementación de los derechos de los ciudadanos a tener acceso a la información sobre el medio ambiente, que permita la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones ambientales y, que a la vez, incluya la justicia ambiental como uno de los pilares más importantes para la consecución de una gobernanza ambiental regional eficiente. El objetivo principal del Acuerdo de Escazú es justamente ejecutar estas garantías para fortalecer las capacidades de cada Estado con el afán de proteger los derechos de cada ciudadano a vivir en un medio ambiente no contaminado y protegido.

El Acuerdo de Escazú también se enmarca en lo que los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas tienen como objetivo en su Agenda 2030. En efecto, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incluyen no solo la participación de los Estados como entes activos, sino también la participación de la ciudadanía, la academia y el sector privado para juntos lograr cumplirlos. Además, el incluir a todos estos actores genera sociedades más pacíficas e interesadas en ser parte de los procesos ambientales. Así mismo, la idea es facilitar el acceso a la justicia a los activistas ambientales y a las comunidades indígenas. Este novedoso aspecto, de hacer parte a la sociedad civil en la toma de decisiones sobre temas ambientales, hace que la ciudadanía cifre confianza en los entes institucionales o

estatales para defender los derechos ambientales con libertad, sin miedo a que más tarde estos actos puedan causarles problemas o existan represalias.

Para fines de esta investigación se definió como objetivo principal llegar a conocer y determinar los intereses que motivaron a los principales países de Latinoamérica y el Caribe a firmar el Acuerdo de Escazú y ahondar en cómo se dio su proceso de negociación y ratificación. El conocer el proceso de negociación nos permitió comprender de forma más clara el por qué se tardó alrededor de 6 años para que el Acuerdo llegara a su consecución. Es este mismo proceso el que nos llevó por el camino de los argumentos, estrategias y barreras que alargaron el Acuerdo y que al final reflejaron los intereses de las partes. En esa misma línea, los objetivos subsidiarios que contribuyeron a lograr llegar al objetivo principal fueron: estudiar aquellos acuerdos previos que sirvieron de cimientos para la negociación del Acuerdo de Escazú; comprender el rol papel de la gobernanza ambiental regional; analizar los intereses y posturas de los países negociadores; conocer a los países más influyentes; ahondar en las razones para ratificar o no ratificar el instrumento; ahondar en las motivaciones de los países firmantes y sus circunstancias el momento de firmar o ratificar, entre otras.

Se puede definir que la investigación se encuentra dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, detalladamente dentro de la sub disciplina de Economía Política Internacional. La metodología que se decidió utilizar es la metodología cualitativa y positivista, dado que si se piensa desde el objetivo de lograr entender el porqué de la decisión de los Estados por apostar por este Acuerdo ambiental, lo que se intenta es comprender las motivaciones de los Estados y esto justamente se logró optando por la metodología cualitativa. El análisis de datos y hechos que tuvieron relación con la negociación con un enfoque de *rational choice* y positivista permitió definir los intereses de los países miembros. También resultó útil tomar como unidades de análisis a Chile y Ecuador, pues con ejemplos concretos se llegaron a conocer las motivaciones y razones de los países al negociar. Finalmente, como técnicas de recolección de información se utilizaron las fuentes primarias, secundarias y terciarias dando como resultado un análisis más amplio y completo del proceso de negociación del Acuerdo.

En un primer capítulo, se abarcó los enfoques teóricos escogidos para esta investigación siendo estos, el debate sobre desarrollo sostenible, el enfoque de gobernanza regional ambiental y las teorías de negociación. El segundo capítulo buscó ahondar en los antecedentes del Acuerdo de Escazú y el tercer capítulo abordó el Acuerdo en sí desde su enfoque de negociación.

En lo que respecta al capítulo sobre marco teórico, dentro del apartado del desarrollo sostenible se buscó comprender el concepto de desarrollo sostenible para después entender cómo es aplicado para América Latina y el Caribe y cómo su perspectiva normativa puede relacionarse al Acuerdo de Escazú. El abordaje del concepto de desarrollo sostenible fue imprescindible para entender el enfoque del Acuerdo. Entendido como aquel desarrollo que cumple con satisfacer las necesidades actuales sin comprometer a las futuras generaciones y su bienestar, el concepto de desarrollo sostenible empata muy bien con el Acuerdo de Escazú, desde que este desarrollo es visto como uno que tiene que ser económicamente, socialmente y ambientalmente equilibrado.

Este abordaje resultó completo si se piensa que el concepto de desarrollo sostenible fue abarcado desde sus tres facetas: económica, social y ambiental. El Acuerdo de Escazú es en sí un instrumento internacional ambiental que al final trabaja con el objetivo de resarcir el daño ambiental, sus tres pilares; el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia de los ambientalistas, son aristas que desembocan todas en el mismo objetivo de controlar y resarcir el daño ambiental desde el enfoque de participación pública, de manera que están totalmente ligados al concepto de desarrollo sostenible donde se busca crear un entorno favorable para las futuras generaciones.

El segundo enfoque de gobernanza regional ambiental incluyó analizar el papel de la participación ciudadana y el estado actual de la gobernanza ambiental en Latinoamérica tomando como ejemplos de arduo trabajo en la ejecución de una gobernanza ambiental regional, a Ecuador y Chile. Se llegó a comprender la importancia del rol de las comunidades sociales y la participación de la sociedad en la construcción de la gobernanza ambiental.

Dentro del mismo capítulo sobre marco teórico, se abordaron las teorías de negociación que dan cuenta de los mecanismos útiles en el proceso de negociación, firma y ratificación del Acuerdo de Escazú. Con el objetivo de llegar a conocer los intereses de los países negociadores se abordó la teoría del elector racional como referente del comportamiento de los Estados parte, así como la negociación por intereses como otro enfoque a tomarse en cuenta. En este punto se definió que más adelante resultaría valioso para la investigación realizar un análisis del proceso de la negociación del Acuerdo, esto aportaría en gran manera para conocer el comportamiento de los Estados durante la negociación y sus intenciones.

El siguiente capítulo de esta investigación cumple con uno de los objetivos subsidiarios postulados para esta investigación y útiles para alcanzar el objetivo principal. Realizar un

recorrido de los antecedentes e instrumentos internacionales anteriores y que contribuyeron a la consecución del Acuerdo de Escazú resultó el abordaje de este capítulo. Para este fin, se reconocen dos tipos de negociaciones ambientales: las de primera generación y las de segunda generación. Dentro de las negociaciones de primera generación se analizaron los principales encuentros ambientales internacionales a nivel mundial y se definieron los problemas ambientales segmentados por región. En el marco de las negociaciones ambientales de segunda generación, por su parte, se abarcaron instrumentos ambientales regionales destacables y se observó que surge un nuevo enfoque ambientalista. Para cerrar este capítulo se abordaron los tres pilares del Acuerdo de Escazú: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia ambiental.

Es importante y necesario ahondar un poco y decir que las negociaciones internacionales no son estáticas sino todo lo contrario, son bastante dinámicas, puesto que de esa manera se encuentra dar solución a los problemas regionales ambientales. Realizar un mapeo de los antecedentes del Acuerdo de Escazú y descubrir toda una gama de instrumentos globales y regionales ambientales resultó realmente enriquecedor. Se descubrió que, efectivamente, las negociaciones ambientales son capaces de diversificarse y, dependiendo de cada región, ser más específicas. Las negociaciones de primera generación, por su parte, datan de los encuentros macro o convenciones o tratados mundiales que abarcan temas generales y problemáticas ambientales resultado del uso indebido y poco cuidado de los recursos naturales como por ejemplo: el cambio climático, los gases GEI, los efectos de químicos contaminantes, la manera de manejar sus desechos, la deforestación, la pérdida desmedida de especies marinas, entre otros. Se recalca en uno y otro de estos encuentros la necesidad urgente de trabajar en los asuntos antes mencionados para controlarlos o erradicarlos.

Las conferencias más destacables analizadas fueron: la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el Informe de Brundtland "*Nuestro Futuro Común*" de 1987, donde se define el concepto de desarrollo sostenible, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio ambiente y Desarrollo de 1992, más conocida como "*Cumbre de la Tierra*", importante porque de aquí se desprenden la Agenda 21, la Declaración de Principios relativa a los Bosques, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, y el Principio 10, este último importante base para esta investigación.

De la misma forma, en este apartado se abordaron los principales problemas ambientales definidos por región. Se conoció que en Australia, el enfoque ambiental va hacia los Acuerdo

de Cambio Climático puesto que la región sufre de incendios incontrolables provocados por este hecho. En Europa, específicamente en Rumania los problemas surgen a causa de la deforestación de bosques primarios y nativos, la tala ilegal de árboles provoca una pérdida de alrededor de tres hectáreas por hora, cifra alarmante. En Asia, por su parte, son recurrentes las violaciones a los derechos de los ambientalistas y defensores de la naturaleza. En África, la batalla por detener la extinción de las especies, sumada a la pesca comercial ilegal y excesiva, resultan luchas constantes. Finalmente, el continente americano y el Caribe se ven forzados a emprender fuertes protestas, en países como Canadá y Estados Unidos, debido al ingreso de multinacionales que pretenden construir gasoductos y oleoductos y en la región andina y Centroamérica surgen grandes violaciones a los derechos de los ambientalistas y comunidades ancestrales indígenas cuando estos deciden defender sus recursos ante la inminente explotación o ingreso de empresas mineras o extractivistas. El informe de Global Witness (2020, 8) explica claramente que países como Costa Rica, Nicaragua, México, Guatemala, entre otros tienen grandes problemas el momento de hacer frente a la deforestación o la intervención de empresas que hacen extracción de combustibles fósiles mediante “*fracking*”. Este hecho no aislado, ha llevado a que las negociaciones cambien de enfoque de acuerdo a las problemáticas ambientales de cada región. Es donde se abordó, lo que esta investigación define como: negociaciones ambientales de segunda generación, que no son más que los instrumentos internacionales ambientales con enfoque en temas más específicos dependiendo de la región y sus necesidades. En efecto, con el pasar de los años, todos los encuentros ambientales internacionales fueron tomando otro tinte, las negociaciones se hicieron más específicas, ya no se trataba solo de buscar solución a problemas ambientales generales, sino que cada región tenía sus propias temáticas con las que lidiar.

Entre las negociaciones y encuentros más relevantes se destacan para la región latinoamericana y caribeña: la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, más conocida como la Convención de Aarhus, referente para el Acuerdo de Escazú; la Declaración de la Aplicación del Principio 10 de la Cumbre de Rio 2012, importante para los futuros instrumentos ambientales de la región; la Alianza para el Gobierno Abierto, liderada por la OEA; la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales o Directrices de Bali; La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Administrativa promovida por la OEA (Organización de Estados Americanos); las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información del Programa

de Medio Ambiente de las Naciones Unidas; y la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible propuesta por la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la OEA. Es claro que en la región Latinoamérica y Caribeña, el enfoque de las negociaciones internacionales ambientales tomó rumbo hacia temas como el acceso a la información, la participación de la sociedad en la toma de decisiones y el acceso a la justicia ambiental para los defensores de la naturaleza.

No obstante para que todas estas negociaciones surgieran en la región, se necesitó un análisis minucioso de las circunstancias por las que pasaba América Latina y el Caribe. El nuevo enfoque ambientalista del que habla esta investigación no es más que el nuevo análisis de la región en temas ambientales. Este nuevo enfoque ambientalista permite conocer con datos las violaciones a los derechos de los ambientalistas. Por citar varios ejemplos, debido a la gran riqueza de recursos naturales de la región, superior a otras regiones, se logró determinar que la región estaba propensa a la intromisión de multinacionales extractivistas, esto a su vez resultó en que se alzarán las voces de quienes cuidan el medio ambiente y que sus derechos en muchas ocasiones sean violentados sin tener mecanismos legales o contar con instrumentos internacionales que los respalden. Se llegó a conocer que las comunidades indígenas y locales son quienes se encuentran en la primera línea de defensa de los derechos de la naturaleza y son quienes son más vulnerables puesto que en ocasiones hasta pierden sus hábitats a costa de la explotación de los recursos naturales.

En ese sentido, algunos ejemplos claros son Colombia, Nicaragua, Brasil, Honduras, México, y Venezuela que lideran en el año 2019 el ranking de asesinatos a ambientalistas y defensores comuneros. El reporte Global Witness (2020, 10) muestra que en América Latina se concentra la mayor cantidad de asesinatos comparados estos a nivel mundial, y que estos son hacia las comunidades locales o grupos o tribus indígenas. El 40% de los asesinatos son a personas que pertenecían a comunidades indígenas. Entre los principales motivos para estas muertes califican: la minería ilegal, la agroindustria, la explotación forestal, el ingreso de empresas extractivistas, la caza ilegal, la pesca discriminada, entre otros.

En cuanto a los pilares del Acuerdo de Escazú, estos fueron abordados dentro de este mismo capítulo y se enfocaron en denotar los avances de la región en cada uno de los pilares: acceso a la información, participación ciudadana y acceso a la justicia a los ambientalistas. En lo que tiene que ver con el acceso a la información, se postuló este pilar como una obligación de los Estados. En sus legislaciones se debe incluir la responsabilidad de entregar información verídica, clara y oportuna. Los sistemas de información se deben implementar y actualizar de

forma constante. Se deben generar registros de emisiones de contaminantes e informes que reflejen el estado de los recursos naturales custodiados. Al respecto, se conoció que la mayoría de los países contaban ya en sus legislaciones con entidades encargadas del manejo ambiental y que aunque unos estaban más avanzados que otros, todos trabajaban por incluir este pilar en sus legislaciones. No obstante, el desafío para la mayoría de países parte está en segmentar la información ambiental de mejor manera y crear registros de emisiones y transferencias de contaminantes puesto que apenas cinco países de la región habían trabajado esta temática.

Con respecto a la participación pública, se conoció que para la región es muy importante abarcar este tema y trabajar en él. Permitir que la ciudadanía esté al tanto de las realidades ambientales hace que se interese por hacer algo al respecto. La idea es que la sociedad civil esté inmiscuida en los procesos ambientales e interactúe y contribuya con ellos. El Artículo 7 del Acuerdo de Escazú obliga a los Estados a incluir en sus marcos legales y normativos internos la participación pública como un derecho al que deben tener acceso todos los ciudadanos. Uno de los desafíos de la región latinoamericana y del caribe es fomentar la participación ciudadana desde etapas tempranas, es decir, desde cuando existen anteproyectos ambientales postulándose. El trabajo de los Estados está en informar y educar a la población por medio de programas y planes nacionales, además de brindarles asistencia técnica y financiera cuando se requiera participar en cualquier proceso ambientalista.

En lo que tiene que ver con el acceso a la justicia ambiental, se comprendió el valor y la importancia que tiene este pilar en la lucha por la defensa de los recursos naturales, pues les permite a los defensores de la naturaleza protegerse ante amenazas externas. Así mismo, les da acceso a procesos judiciales que reparen los daños y recuperen el estado de sus tierras, o a su vez les permite hacer justicia ante cualquier violación a sus derechos. El artículo 8 del Acuerdo de Escazú responsabiliza a los Estados de brindar garantías a un debido proceso. Cuenta que en sus legislaciones internas se debe contemplar el derecho de cada persona al acceso de justicia por violaciones a los derechos ambientales. El Acuerdo es muy claro en mostrar la necesidad de la creación en cada legislación de organismos que estén especializados en la temática ambiental y que existan mecanismos que permitan cumplir las sentencias ambientales. Los avances en este tema fueron mostrar que 13 países de la región ya cuentan con tribunales judiciales especializados en medio ambiente, pero así mismo el desafío está en que los Estados ganen experticia en iniciar procesos judiciales claros que no limiten a

los afectados a ejercer su derecho a la justicia ambiental. Se encontró que en muchos de los países de la región un limitante para la ejecución de estos procesos es el aspecto económico. Más adelante en la investigación, se ahondó en el objetivo principal de esta investigación que es llegar a conocer los intereses de los países negociadores del Acuerdo de Escazú en firmarlo y ratificarlo. Para esto se decidió abarcar las etapas del Acuerdo, los aspectos más complicados de negociar, los países que destacaron en la negociación, la ratificación y finalmente los intereses de los países parte. Durante el análisis de las etapas del Acuerdo de Escazú, se clasificaron las etapas en etapa preparatoria y etapa de negociación. Por su parte, los aspectos más complicados a negociar fueron: el carácter de vinculante del Acuerdo, la afectación a la soberanía y el artículo relacionado con la solución de controversias. Los países que destacaron en la negociación fueron Costa Rica, Chile y Ecuador. En cuanto a las ratificaciones se hizo un breve análisis de los motivos para no ratificar, para finalmente desembocar en los intereses de los países negociadores que se definieron en: la buena reputación internacional que algunos países pretenden ganar con este tipo de negociaciones, el interés de fortalecer la gobernanza ambiental regional y la lucha por disminuir los casos de muertes y asesinatos a ambientalistas que en la región es bastante alarmante.

En lo que concierne a las etapas de negociación, se puede mencionar que la etapa preparatoria comprende desde el año 2012 a 2014, y la de negociación desde el año 2014 a 2018. Los principales instrumentos resultado de la primera etapa, es decir, de la etapa preparatoria son: la Hoja de Ruta, el Plan de Acción, la Visión de Lima, las Líneas de acción prioritaria para fortalecer las capacidades y la cooperación, los Contenidos de San José, y la Decisión de Santiago. La etapa preparatoria surge del principio 10 antes mencionado, a partir de ahí los países sudamericanos, centro-americanos y de la región caribeña venía madurando la idea de dar forma a un instrumento internacional regional que englobe las necesidades de la región y que tenga carácter vinculante. Durante todos los encuentros de la etapa preparatoria se fueron definiendo la forma y fondo del Acuerdo de Escazú, se organizaron los Estados y se repartieron responsabilidades en el análisis de contenidos y ejecución de reuniones. Por citar un ejemplo, en el Plan de Acción se implementaron modalidades de participación del público que incluyó no solo participar como oyente en la elaboración del Acuerdo sino como ente activo que puede opinar y aportar ideas que podían ser acogidas por los países interesados.

Para la etapa de negociación en sí, se crearon: la Mesa Directiva, el Comité Negociador, y el Grupo Jurídico de Revisión Técnica. Nueve reuniones se suscitaron durante el proceso de negociación hasta consolidar el documento final a firmarse el 4 de marzo del año 2018. En esta

etapa se analizaron los contenidos del Acuerdo durante casi todas las reuniones, la primera reunión se logró programar las siguientes reuniones y poner parámetros en la forma en que se tomarían las decisiones. Mientras que desde la segunda reunión se empiezan a analizar los contenidos del Acuerdo empezando por el texto que tiene que ver con el preámbulo, el objetivo del Acuerdo y las principales definiciones del instrumento.

Con el transcurso de las reuniones, las conversaciones se vuelven más intensas debido a las posiciones de los países que no siempre concordaban y, además porque se empezaba a apreciar la desigualdad en sus legislaciones. Debido a esto y otros inconvenientes como por ejemplo las líneas políticas de los gobiernos, en la reunión de marzo del 2017 que se ejecutó en Brasilia, los países decidieron dividirse el trabajo y formaron tres grupos de trabajo para los tres pilares del Acuerdo. Al final también se contemplaron los gastos económicos y de otros recursos. El Acuerdo de Escazú, finalmente, se abrió para la firma el 27 de septiembre del 2018. Podía ser suscrito y ratificado por los Estados parte hasta el 26 de septiembre del 2020. Cuando alcanzó 24 firmas y 12 de los países negociadores lo ratificaron, entró en vigor el 22 de abril del año 2021.

Entre los temas más complicados de negociar se encuentra, el carácter de vinculante que tiene el Acuerdo de Escazú. Este es un tema que normalmente se negocia desde el principio, pero en este caso fue dejado para análisis al final de la negociación. No obstante, países como Colombia o México desde el principio se mostraron abiertos a discutir varios temas y presentarse a cada reunión formalmente, pero indicaron que no estaban de acuerdo con que el instrumento contara con carácter de vinculante, porque según su percepción, no todas las legislaciones son iguales ni cumplen con los requerimientos del Acuerdo y para muchas sería imposible llegar a cumplir con los estándares que se estaban discutiendo y definiendo.

En esa misma línea, otro tema delicado de la negociación fue que muchos países consideraban que si el Acuerdo tenía carácter de vinculante, esto por consecuencia afectaría a su soberanía, pues los obligaría a realizar cambios en sus legislaciones internas lo que se podía considerar como una intromisión.

El artículo relacionado con la solución de controversias, especialmente para Chile, fue un aspecto complicado de negociar pues el artículo menciona que en caso de llegar a existir controversias, las partes se someten a la mediación o arbitraje de otros organismos o entes encargados de buscar solución a la problemática. Estos entes podrían ser La Corte Internacional de Justicia u otro organismo de similar alcance. También conoce que en estos

casos la nación menos favorecida es la que tendría mayores consideraciones. En ese momento Chile se encontraba en disputa con Bolivia por el acceso al mar, de manera que tenía miedo de ser llevado a los tribunales y que al ser considerado Bolivia un país poco favorecido, Chile tenga pérdidas en el Acuerdo. En realidad, se entendió que esta es una cuestión de interpretación y de conveniencias. Pues Chile a pesar de destacarse en todo el proceso de negociación en el momento de la firma contaba con un gobierno poco proactivo en la temática ambiental que le incitaba a poner excusas para no firmar el Acuerdo.

En efecto Chile, junto con Ecuador, representaron los países más destacados en la negociación del Acuerdo de Escazú. Costa Rica es un país que cuenta con bastante biodiversidad y siempre está apoyando las iniciativas ambientales, en el caso del Acuerdo de Escazú, no fue la excepción. Siempre se mostró presta, prueba de ello es el nombre del Acuerdo que es el nombre de una ciudad de ese país. Para Ecuador tampoco resultó difícil formar parte de todas las etapas de negociación del Acuerdo, pues como es conocido, el país es un formador de la cultura ambiental en la región y siempre apoya iniciativas como las del Acuerdo de Escazú. En la actualidad se conoce que trabaja en su legislación interna por incluir los cambios necesarios para cumplir con los parámetros del Acuerdo de Escazú.

En el Caso de Chile se debe decir que, es interesante la forma en la que Chile con toda su experticia incentivó desde la Declaración del Principio 10 a los países de la región a crear un instrumento regional ambiental vinculante, durante las etapas preparatoria y de negociación estuvo al frente, incluso mostrando sus iniciativas y contribuyendo con su experiencia; no obstante para el momento de la firma, presentó varias excusas para no firmar. Recientemente, se entendió que la línea política no solo de Chile sino de varios países negociaciones ha jugado un papel muy importante para que los instrumentos sean o no firmados o ratificados. En ese momento, Chile contaba con una legislación que no apoyaba los parámetros del Acuerdo y por ese motivo no ratificó, pero recientemente con la entrada de Boric a la presidencia de su país, candidato de inclinación izquierdista, el Acuerdo de Escazú fue el primer Acuerdo que ratificó, argumentando que esta era una deuda que tenía al país y a la región.

En efecto, como se acaba de mencionar las ratificaciones son el tema más complicado de los Acuerdos puesto que estas marcan la entrada en ejecución de los instrumentos internacionales, es decir comprometen a los Estados al cumplimiento de los Acuerdos. Esta es seguramente la parte que a muchos no les gusta y la más difícil de decidir, además que en muchos de los casos las legislaciones solicitan que exista un proceso de aprobación por parte

de Asambleas Generales, Cámaras de Diputados, Congresos u otros entes institucionales afines, y si estos organismos no dan paso a la aprobación resulta imposible incluirse en el proceso de ratificación. Es decir, muchas veces los Estados dependen de sus legislaciones internas para poder acceder a formar parte de los Acuerdos.

Finalmente y después de un análisis minucioso del Acuerdo de Escazú, desde el aspecto teórico, hasta el práctico, se logran conocer los intereses de los países negociadores que básicamente se resumen en tres aspectos: la buena reputación internacional, el fortalecimiento de la gobernanza ambiental regional, y la lucha por disminuir las cifras sobre casos de muertes a ambientalistas.

Es el caso de países como: Ecuador, Uruguay, Argentina, y México, para los que la reputación sí les resulta importante. Ni el cambio de gobierno de izquierda a derecha durante los cuatro años de proceso de negociación del Acuerdo de Escazú, ni los argumentos que otros países pudieran presentar se consideraron como un impedimento para estos Estados para mantenerse en la negociación y formar parte del Acuerdo. Es verdad que la línea política resulta bastante influyente el momento de presentarse a una negociación y sobre todo de tipo ambiental, pero en ocasiones los Estados miran más allá. Estos piensan en la manera en la que desean ser vistos a nivel internacional y la reputación que quieren forjar, esto con el fin de generar respeto y a la vez mostrarse confiables hacia otros internacionalmente. De hecho, esta es una estrategia bastante conocida en la arena internacional.

Desde un enfoque de negociación de cooperación, el trabajar en conjunto por fortalecer la gobernanza ambiental regional es un asunto muy bien visto y beneficioso para las partes. El Acuerdo de Escazú claramente ha presentado muchos desafíos justamente por las desigualdades de las legislaciones de los países negociadores pero, mirando el asunto desde el aspecto positivo, ha representado para muchos la oportunidad de trabajar en sus legislaciones internas para lograr fortalecer la gobernanza ambiental de toda la región latinoamericana y caribeña. Todos los Estados ganan cuando logran tener cifras y datos certeros de los proyectos ambientales en ejecución, todos los Estados ganan cuando la ciudadanía aporta con ideas valiosas y se incluye en la protección del medio ambiente y todos los Estados ganan cuando robustecen sus legislaciones para que las violaciones a los derechos de los ambientalistas paren y exista reparación.

Por último, un interés de los países negociadores y uno de los objetivos del Acuerdo de Escazú, después de conocer las cifras de la región en cuanto a asesinatos a los defensores de

la naturaleza, es efectivamente erradicar los alarmantes números que muestran a la región como el lugar donde más peligran las vidas de los ambientalistas sean estos activistas o comunidades indígenas. Es un hecho que implementar el Acuerdo de Escazú en la región servirá para evitar que continúen perdiéndose vidas a causa de la protección del medio ambiente.

## Referencias

- Abitbol, Pablo, y Felipe Botero. 2006. "Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente". *Colombia Internacional*. (62): 132-145.
- Abramovay, Ricardo, José Bengoa, Julio Berdegué, Javier Escobar, Claudia Ranaboldo, Helle Munk Ravnborg, y Alexander Schetjtman. 2006. "Movimientos Sociales, Gobernanza Ambiental y Desarrollo Territorial". *Mountain*. 1-25. <http://core.ac.uk>
- Agyeman, Julian, Robert Bullard, y Bob Evans. 2002. "Exploring the nexus: Bringing together sustainability, environmental justice and equity". *Space policy*, 6(1): 77-90.
- Agyeman, Julian, Robert Bullard y Bob Evans. 2003. "Just Sustainabilities". En *Development in an Unequal World*. London: Earthscan.
- Alfie Cohen, Miriam. 2013. "Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿Conceptos transversales de una democracia ecológica?". *Revista en línea, Sociología*. 80(28): 73-122. México.
- Alonso, Judith. 2022. "Chile quiere recuperar el liderazgo del Acuerdo de Escazú". En *Dw revista digital*. <https://www.dw.com/es/chile-quiere-recuperar-el-liderazgo-del-acuerdo-de-escazu/a-61246221>
- Arriaga, Alicia, y Mercedes Pardo Buendía. 2011. "Justicia Ambiental: el estado de la cuestión". *Revista Internacional de Sociología RIS*. 96(3): 627-648.
- Artaraz, Miren. 2002. "Teoría de las tres dimensiones de desarrollo sostenible". *Revista de Ecología y Medio Ambiente, Ecosistemas*. 3:1-6.
- Artaraz Miñon, Miren. 2003. "Hacia una economía sostenible: interpretaciones, teorías e indicadores de desarrollo sostenible". *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* 35(138): 551-563.
- BidDown. 2021. "Negociación básica: De la negociación posición al a la negociación por intereses". 01 de junio de 2021. <https://biddown.com/negociacion-basica-de-la-negociacion-posicional-a-la-negociacion-por-intereses/>
- Bookchin, Murray. 1993. "What Social Ecology?". En *Environmental Ethics Third Edition*. Editado por Michael Boylan. 63-75. New Jersey.
- Burnham, Peter, Karin Gilland Lutz, Wyn Grand, y Zig Layton-Henry. 2008. "Documentary and Archival Analysis". *Research Methods in Politics*. Second edition. London: Macmillan. 187-208.
- Carpenter, Stephen, R. 1991. "Inventing Sustainable Technologies". En *The Technology of Discovery and the Discovery of Technology. Proceedings of the Sixth International Conference of the Society for Philosophy and Technology*. Editado por J. Pitt y E. Lugo.
- Castro Buitrago, Erika. 2017. "Un derecho ambiental democrático para Latinoamérica y el Caribe, los retos de la negociación del acuerdo Regional sobre el principio 10 de Rio". *Dialnet, ACIDI - Anuario Colombiano de Derecho Internacional*. 11: 159-183. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6344861>
- Castro, Fabio, Barbara Hogenboom, y Michiel Baud. 2015. "Gobernanza ambiental en América Latina". *Digital Academic Repository*, Universidad de Amsterdam. 13-37. [https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718\\_472319.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/2495586/159718_472319.pdf)

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. “Hoja de Ruta del proceso de creación de un instrumento sobre la aplicación del principio 10 en América Latina y el Caribe”. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-hoja\\_de\\_ruta\\_creacion\\_instrumento\\_2012.esp\\_.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-hoja_de_ruta_creacion_instrumento_2012.esp_.pdf)
- 2013. “Contenidos de San José para el instrumento regional, Primera Parte”. Naciones Unidas. Anexo B. [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos\\_de\\_san\\_jose.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf)
- 2013. “Contenidos de San José”. [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos\\_de\\_san\\_jose.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf)
- 2013. “Líneas de Acción Prioritaria”. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38736/S2014GT1LIMA\\_es.pdf?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38736/S2014GT1LIMA_es.pdf?sequence=1)
- 2013. “Plan de acción”. [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-plan\\_de\\_accion-17\\_abril\\_2013.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/pr10-plan_de_accion-17_abril_2013.pdf)
- 2013. “Visión de lima”. <http://hdl.handle.net/11362/38733>
- 2014. “Decisión de Santiago”. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/37213>
- 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”. <https://negociacionp10.cepal.org/5/sites/negociacionp105/files/c1700079.pdf>
- 2018. "El Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, Participación y Justicia en Asuntos Ambientales para América Latina y el Caribe”. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>
- 2018. "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”. Naciones Unidas. <https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2018/09/Acuerdo-Regional-sobre-Principio-10.pdf>.
- 2018. “El acceso a la información, la Participación y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”. 13-15, 110-111.
- 2021. "Jornadacelebratoria: Entrada en vigor del Acuerdo de Escazú". Evento transmitido en vivo. <http://live.cepal.org/escazu>
- CEUPE. 2019. “Principales acontecimientos y principios del desarrollo sostenible”. En Centro Europeo de Postgrados y Empresas Magazine. <https://www.ceupe.com/blog/principales-acontecimientos-desarrollo-sostenible.html>
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1992. “Hacia una Europa de la solidaridad. Intensificación de la lucha contra la exclusión social y promoción de la integración”. <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1992:0542:FIN:ES:PDF>
- Convenio de Aarhus. 2001. *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*. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_informacion\\_desarrollos\\_convenio\\_aahrus.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_aahrus.pdf)
- Delgado, Luisa, Antonio Tironi-Silva, y Victor Marín. 2019. "Sistemas socio-ecológicos: Modelos conceptuales para el Humedal del Río Cruces (Valdivia-Chile)". En *Naturaleza en sociedad: Una mirada a la dimensión humana de la conservación de la biodiversidad*. Editado por Cerda, Rodríguez y Briseño. Editorial Ocho libros. 177-205. Santiago, Chile.
- Demirovic, Alex. 1989. "Ecological Crisis and the Future of Democracy". *Capitalism, Nature, Socialism*. 2 (1):40-61.
- Dresner, Simon. 2002. "What does Sustainable Development mean?". En *The Principles of Sustainable Development*. London: Earthscan Publications Ltd. 69-80.
- Durán, Valentina y Constance, Nalegach. 2020. "¿Por qué Chile se debe adherir al Acuerdo de Escazú?". *Perspectivas #2, Centro de Derecho Ambiental Universidad de Chile*. <http://derecho.uchile.cl/centro-de-derecho-ambiental/extension/perspectivascd.html>.
- DW. 2022. "Presidente electo de Costa Rica descarta acuerdo ambiental de Escazú". <https://p.dw.com/p/4Anrl>
- Fontaine Guillaume e Iván Narvaez. 2003. "Prologo: Problemas de gobernanza ambiental en el Ecuador". *Yasuní en el siglo XXI. El Estado Ecuatoriano y la conservación de la Amazonía*. 1-19.
- Fontaine, Guillaume, Camila Carrasco y Carlos Rodrigues. 2021. "How transparency enhances public accountability: The case of environmental governance in Chile". *The extractive industries and society*. ELSEVIER. 1-14. <http://elsevier.com/locate/exis>
- Foro Mundial para la Naturaleza. 2021. "¿Qué pasa ahora que el Acuerdo de Escazú entró en vigencia?". <https://www.wwf.org.ec/?366629/Que-pasa-ahora-que-el-Acuerdo-de-Escazu-entro-en-vigencia>
- Foladori, Guillermo, y Humberto Tommasino. 2000. "El concepto de desarrollo sustentable treinta años después". *Desenvolvimento e Meio Ambiente*. 1:41-56.
- Brown Judy, y Michael Fraser. 2006. "Approaches and perspectives in social and environmental accounting: an overview of the conceptual landscape". *Business strategy and the environment*. 2(15):103-117. Doi:10.1002/bse.452.
- Gallopín, Gilberto. 2003. "Sostenibilidad y desarrollo sostenible: un enfoque sistémico". *División de Desarrollo sostenible y asentamientos humanos*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. ISSN 1564-4189
- Global Witness. 2020. "Defender el mañana". *Global Witness*. Publicada en junio del 2020.
- 2020. "Defender el mañana, Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente". *Reporte anual Global Witness*.
- Gonzaga, Javier. 2020. "El acuerdo de Escazú y el derecho a la justicia ambiental como elementos centrales en la construcción de una ciudadanía ambiental global". *Escuela de derecho ambiental: Homenaje a Gloria Amparo Rodríguez*. Universidad del Rosario, Bogotá, Capitulo 2. <https://vlex.com.co/vid/acuerdo-escazu-derecho-acceso-847210819>
- Haughton, Graham. 2016. "The Imperatives of Sustainable Development". En *Sustainable Development*. 64-75.

- Hogenboom, Barbara, Michiel Baud, y Fabio Castro. "La gobernanza ambiental en América Latina: Mapeando miradas, dinámicas y experiencias". *Ecología política*. (48).1-46. <https://www.jstor.org/stable/43526930?seq=1>
- Holling, C.S. 1986. "The Resilience of Terrestrial Ecosystems: Local Surprise and Global Change". *Sustainable Development of the Biosphere*. Editado por W.C. Clark & R.E. Munn. International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)/Cambridge University Press. 67-317, Cambridge.
- Ikle, Charles. 1962. "Political negotiation as a process of modifying utilities". *Journal of Conflict Resolution* 1(6): 19-28. Doi:10.1177/002200276200600103.
- Lafferty, Barbara, Ronald Goldsmith, y Stephen Newell. 1999. "The influence of corporate credibility on consumer attitudes and purchase intent". *Corporate reputation review*. 3(4): 304-318.
- Lamonth, Christopher. 2015. *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: Mcgraw-hill. 1-49.
- Leff, Enrique. 1993. "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina". *Ecología Política*. 4:47-55.
- Lopez, Iván, Alicia Arriaga, y Mercedes Prado. 2017. "La dimensión social del concepto de desarrollo sostenible, ¿la eterna olvidada?". *Revista Espanola de Sociología RES*. 27(1): 25-41. Doi: <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/65602/39843>
- López, Iván. 2014. Justicia Ambiental. *EUNOMIA*. 6:261-268.
- Médici, Gastón. 2018. "El Acuerdo Escazú: La implementación del principio 10 de Río en América Latina y el Caribe". *Revista Catalana del Dret Ambiental*. 1(IX):1-66.
- Miller, D. 2004. "Measuring Environmental Justice - The Third Dimension of Sustainable Development". *6<sup>th</sup> International Symposium on Urban Planning and Environment*. Louisville. Septiembre 2004. 30.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. 2021. "El Acuerdo Regional Escazú, una prioridad de gestión ambiental y derechos humanos para el país". <http://www.ambiental-y-derechos-humanos-para-el-pais/>
- Molina, D. 2013. "Turismo rural y gobernanza ambiental: conceptos divergentes en países desarrollados y países en vías de desarrollo". *Turismo Social*. 14: 217-235
- Montes, Rocío. 2020. "Chile abandona el Acuerdo medioambiental de Escazú que lideró en la región". *Diario El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-09-26/chile-abandona-el-acuerdo-medioambiental-de-escazu-que-lidero-en-la-region.html>
- Mora, Carol, y Fatima Contreras. 2021. "Diez mitos y verdades sobre el Acuerdo de Escazú: democracia y defensores ambientales". *SPDA Actualidad ambiental. Programa de Política y Gobernanza Ambiental de la SPDA*. Artículo de internet. <https://spda.org.pe/diez-mitos-y-verdades-sobre-el-acuerdo-de-escazu-democracia-y-defensores-ambientales/>
- Moreno, Miguel. 2014. "Una lectura prospectiva de la Agenda Rio+20: la emergencia de la gobernanza para el desarrollo sostenible". *Xihmai*. Universidad la Salle Pachuca México. 8:57-74. Doi:10.37646/xihmai.v8i15.218
- Molina, Douglas. 2014. "Gobernanza ambiental en Colombia: la acción estatal y de los movimientos sociales". *Ambiente y Desarrollo*. 18 (34):27-42.

Montoya-Dominguez, Estefanía, y Rosario Rojas Robles. 2016. "Elementos sobre gobernanza y la gobernanza ambiental". *Revista Gestión y Ambiente*. 19(2): 302-317. <http://dx.doi.org/10.15446/ga.v19n2.58768>

Nalegach, Constance, Paulina, Astroza. 2020. "La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: El Acuerdo de Escazú". *Fundación Carolina*. Documento de Trabajo 40:(2da época). 1-30. Madrid.

## ONU

Organización de las Naciones Unidas 2002. "Cumbre de Johannesburgo". *United Nations*. [https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre\\_ni.htm](https://www.un.org/spanish/conferences/wssd/cumbre_ni.htm)

-----, 2011. "60 contribuciones de las Naciones Unidas para un mundo mejor". *Naciones Unidas página oficial*. <https://www.un.org/es/un60/60ways/index.shtml>

-----, 2012. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sustentable". *Conferencia 216/13*. Tema 10 del programa provisional. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S)

-----, 2012. "Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sustentable" Conferencia 216/13. Tema 10 del programa provisional. [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S)

-----, 2012. "El futuro que queremos". *United Nations*. <https://www.cepal.org/rio20/es/index>

-----, 2012. "Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo". *Naciones Unidas página oficial*. [https://accessinitiative.org/sites/default/files/declaracion\\_principio\\_10\\_espanol.pdf](https://accessinitiative.org/sites/default/files/declaracion_principio_10_espanol.pdf)

-----, 2012. "Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe". *Naciones Unidas página oficial*. [https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/686xxxv-principio\\_10-esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/686xxxv-principio_10-esp.pdf)

-----, 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). *Naciones Unidas página oficial*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda/>

-----, 2018. En *Acuerdo de Escazú*. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

-----, 2020. "La Agenda para el Desarrollo Sostenible". *Objetivos de desarrollo sostenible, Informe de los ods 2020*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

-----, 2022. "Que es la Convención marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático". *United Nations Climate Change News*. <https://unfccc.int/es/process-and-meetings/the-convention/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas-sobre-el-cambio-climatico>

Observatorio Regional de Planificación para el desarrollo de América. 2021. "Las sinergias entre el gobierno abierto y el acuerdo de Escazú". <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/las-sinergias-entre-el-gobierno-abierto-y-el-acuerdo-de-escazu>

- Organización de Estados Americanos. 2012. *La Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública y su Guía de Implementación*.  
[http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso\\_ley\\_modelo\\_libro\\_espanol.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_ley_modelo_libro_espanol.pdf)
- Ospina, Pablo y Alejandra Santillana. 2006. “Movimiento indígena ecuatoriano, gobierno territorial local y desarrollo económico: los casos del Gobierno Municipal de Cotacachi y el Gobierno Provincial de Cotopaxi”. En *Las fisuras del poder. Movimiento indígena, cambio social y gobiernos locales*. 15-118.
- O’Connor, James. 1998. “Las condiciones de producción. Por un marxismo ecológico, una introducción teórica”. *Utopías, nuestra bandera: revista de debate político*. (177): 8-81.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2010. “Guía para la implementación del Principio 10”. *Naciones Unidas repositorio*.  
<https://www.miteco.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/principio-10rio-implementacion.aspx>
- 2015. “Directrices para la Elaboración Nacional sobre el acceso a la información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales”. 6.  
[https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/bali\\_guidelines\\_spanish.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/bali_guidelines_spanish.pdf)
- Quilliconi, Cintia, y Juliana Peixoto. 2013. “Rio+20: ¿Hacia un nuevo modelo de desarrollo latinoamericano?”. *Red Latino, serie crecimiento verde inclusivo*. Documento de Trabajo 149. 9:1-14.
- Redclift, Michael. 1991. “The multiple dimensions of sustainable development”. *Geography*. 76(1):36-42.
- Redclift, Michael. 1996. “Desarrollo sostenible ampliación del alcance del debate”. *Departamento de Medio Ambiente, Wye College*. Universidad de Londres. 40-89.
- Riechmann Jorge. 1995. "Desarrollo sostenible: la lucha por la interpretación". *De la economía a la ecología*. Madrid. 1-20. <http://istas.net/descargas/desost.pdf>
- Sachs, Jeffrey. 2014. “La era del desarrollo sostenible”. *Columbia University Press*. 1-27. Nueva York.
- Sebenius, James. 1995. "Dealing with Blocking Coalitions and Related Barriers to Agreement: Lessons from Negotiations on the Oceans, the Ozone, and the Climate". En *Barriers to Conflict Resolution*. Editado por Kenneth Arrow, Robert H. Mnookin, Lee Ross, Amos Tversky, and Robert Wilson. New York: W.W. Norton & Company. 150– 182.
- SELA. 2012. “La visión de la economía verde en América Latina y el Caribe”. 1-12. Caracas.
- Sneddon et al. 2006. "Sustainable development in a post-Brundtland world". En *Ecological Economics*. Editado por Scanlon y Burhenne-Guilmin 2004. 57 (2), 253-268.
- Torrence, Hopmann. 1990. “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales”. Documento de Trabajo 8:1-76.
- Zabaoui, Anwar. 2019. “La reputación de un país inspira”. *Atalayar. Entre dos orillas. Las claves del mundo*. <https://atalayar.com/blog/la-reputación-de-un-pa%C3%ADs-inspira>