

Acuerdo de Escazú: 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 Acuerdo de Escazú es el principal instrumento regional para promover una gobernanza ambiental que involucre la transparencia institucional, la participación activa y directa de la ciudadanía, y la protección de los líderes ambientales. Todo esto en una región con una riqueza ambiental inigualable, pero en riesgo por la voracidad de algunos grupos económicos y una institucionalidad deficiente.

El siguiente documento de análisis se presenta en el marco del proceso de ratificación del Acuerdo de Escazú, que entra en vigor hoy 22 de Abril. A continuación se presentarán los elementos fundamentales del Acuerdo, las implicaciones de ratificarlo para el Estado colombiano, y algunas hipótesis sobre el retraso en su ratificación, así como recomendaciones finales.

Hoy 22 de Abril, en el Día de la Tierra, es necesario que como sociedad civil insistamos en lograr las transformaciones individuales, colectivas e institucionales que nos permitan preservar los ecosistemas, gestionar los conflictos ambientales y transitar hacia una economía ajustada a las capacidades y tiempos de regeneración del planeta del cual dependemos.

1. Qué es el Acuerdo de Escazú

El [Acuerdo de Escazú](#) es un instrumento jurídico internacional en el marco de la Agenda 2030 y los compromisos de Río+20. Se destaca por ser el primer tratado sobre asuntos ambientales en la región y el primero en el mundo que incluye “disposiciones sobre los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales”, desde un enfoque de multilateralismo en donde se establecen estándares regionales para promover el desarrollo de capacidades y la creación de una institucionalidad ambiental fuerte.

Los elementos que se desarrollan en este acuerdo están sujetos al Principio 10 de la Declaración de Río ([1992](#)) y al contexto latinoamericano marcado por la desigualdad, discriminación y falta de garantía de las comunidades de la región; así como el logro de un goce efectivo de sus derechos a un ambiente sano y un desarrollo sostenible. El Acuerdo de Escazú es para América Latina y el Caribe lo que el [Convenio de Aarhus](#) es para Europa y parte de Asia.

Este Acuerdo es un instrumento novedoso en su construcción (por la amplia participación de diferentes países) y en sus pretensiones: *“En el tratado se reconocen los derechos de todas las personas, se proporcionan medidas para facilitar su ejercicio y, lo que es más importante, se establecen mecanismos para llevarlos a efecto.”*

Los tres pilares sobre los cuales se sustenta este Acuerdo son las comunidades, las instituciones públicas y los actores económicos. De tal manera, promueve el acceso a la información y la participación conjunta con el fin de realizar una gestión consensuada y con garantías para las partes. Teniendo en cuenta el Principio 10, de la declaración de Río (1992):

“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 éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

El Artículo 1 trata el “acceso a la información ambiental”, “la participación pública en los procesos de decisiones ambientales” y “el acceso a la justicia en asuntos ambientales” desde una institucionalidad capacitada y cooperativa. Las definiciones son objeto del Artículo 2. Por su parte los principios y las disposiciones generales son desarrolladas en los Artículos 3 y 4, respectivamente.

Vale anotar que en los artículos 3ro y 4to, se plantean un estándar “significativamente alto”. El sistema colombiano no tiene una jurisdicción ambiental¹ y tanto la participación como la protección a defensores de derechos humanos son aspectos que no han podido ser asumidos por el gobierno de manera adecuada.

Estos estándares “significativamente altos” son desarrollados en los artículos 5to (Acceso a la información ambiental), 6to (Generación y divulgación de información ambiental), 7to (Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales), 8to (Acceso a la justicia en asuntos ambientales) y 9no (Defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales).

En dichos artículos, corazón del Acuerdo, se plantean especificaciones de tiempo, forma y sentido sobre cada ítem. Los artículos posteriores abordan aspectos más generales como la cooperación internacional, instituciones vinculadas, recursos, conferencia de las partes, comité de apoyo, solución de controversias y aspectos propios de los Acuerdo Internacionales.

De los [46 países](#) que hacen parte de América Latina y el Caribe, el acuerdo considera un grupo de 35 países (según el artículo 26), y a la fecha tan solo 24 lo han firmado. De este grupo solo 12 naciones lo han ratificado a nivel interno, siendo [Estados Parte](#). Colombia a pesar de haber firmado en diciembre de 2019, no lo ha ratificado aún. Y el Acuerdo entra en vigencia hoy 22 de abril.

2. Cuáles son sus implicaciones institucionales y en materia de justicia ambiental

Colombia no ha sido ajena a una apertura normativa frente al derecho internacional, y si bien su rol en el plano internacional no es tan significativo en comparación a sus vecinos como Brasil o México, los resultados frente a ciertos compromisos internacionales no son los mejores. En especial frente a la protección de Derechos Humanos, y más recientemente a las garantías para los líderes sociales, defensores de derechos humanos y excombatientes de las FARC-EP.

¹ Por ahora solo hay un proyecto de ley al respecto <https://www.hklaw.com/es/insights/publications/2020/09/colombia-proyecto-de-ley-busca-crear-una-jurisdiccion-ambiental>

Entre los tratados internacionales sobre temas ambientales que ha ratificado Colombia, y que por ende hacen parte de su ordenamiento jurídico, están [entre otros](#), lo siguientes:

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (1973) [[Ley 17 DE 1981](#)]
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992) [[Ley 164 de 1994](#)]
- Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (1992) [[Ley 165 de 1994](#)]
- Convención Ramsar (1971) [[Ley 357 DE 1997](#)]
- Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Desertificación y la Sequía (1994) [[Ley 461 de 1998](#)]
- Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997) [[Ley 629 DE 2000](#)]
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2005) [[Ley 1196 de 2008](#)]
- Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) [[Ley 1518 DE 2012](#)]
- Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (2006) [[Decreto 901 DE 2014](#)]
- Acuerdo de París (2015) [[Ley 1844 de 2017](#)]

Sin embargo, al tener en cuenta los informes de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos y sus relatores especiales, en las diferentes visitas que han realizado a Colombia desde 1996 hasta 2018, la situación de Colombia es compleja y existe una reiteración de los llamados para adelantar las medidas necesarias y cumplir los compromisos internacionales a lo cuales está obligado el Estado Colombiano.

Por ejemplo, en las observaciones finales al Sexto informe periódico de Colombia al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ([2017](#)), frente a la explotación de recursos naturales, se celebró la realización de las “Consultas Populares” pero se “recomienda al Estado que tome las medidas necesarias para asegurar que los resultados de las consultas populares sean debidamente valorados y tomados en cuenta por las autoridades competentes”.

El mismo comité hace un llamado a “intensificar los esfuerzos” para asegurar la debida protección de los recursos hídricos y el desarrollo de una “estrategia nacional integral de protección y promoción del derecho a una alimentación”.

Por su parte los informes sobre la situación de Derechos Humanos dan cuenta del alto riesgo que corren las y los defensores de derechos humanos en Colombia. Específicamente el “Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos” ([2018](#)) y el reporte sobre la “Situación de Derechos Humanos en Colombia” para 2019 ([2020](#)).

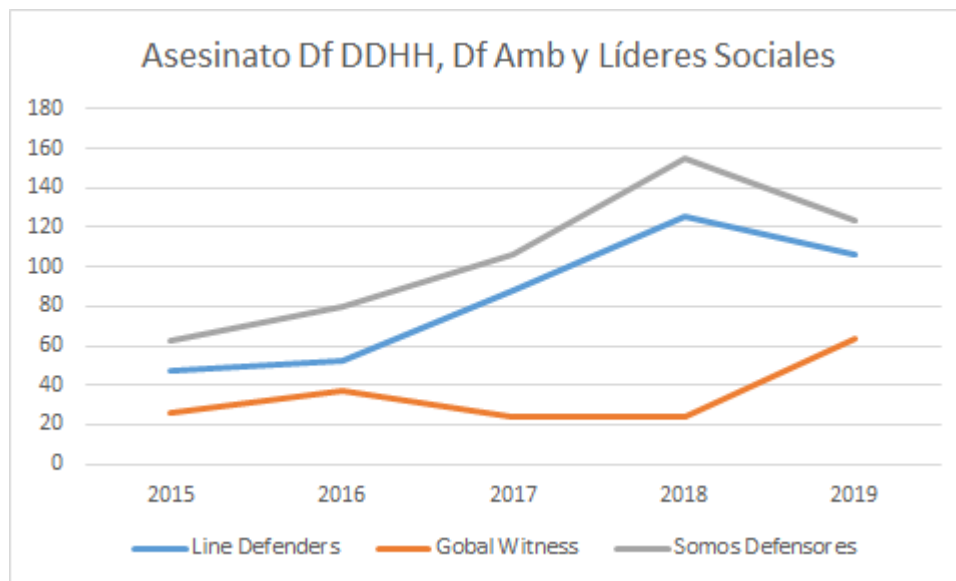
Es importante resaltar que existe un “patrón constante de alto número de asesinatos” al cual se le suma la ineficacia de los diferentes instrumentos jurídicos y políticos desarrollados en los últimos años (algunos en el marco del Acuerdo de Paz) para hacer frente a esta situación; como por ejemplo la “Mesa Nacional de Garantías”. Se concluye, en el Informe del Relator Especial, que:

“...la gran mayoría de las personas defensoras en Colombia no pueden trabajar en un entorno seguro y propicio. Carecen de un reconocimiento social y público

positivos, son deslegitimados y criminalizados en relación con su labor de defensa de los derechos humanos por actores estatales y no estatales”

Esta situación se explica por la “falta de determinación política y de designación de fondos suficientes para la implementación del Acuerdo de Paz”, así como por un lento avance y poca coordinación entre las instituciones. Respecto a los derechos ambientales, en el Reporte de 2019, se destaca el llamado a ratificar e implementar el Acuerdo de Escazú el cual “puede mejorar la protección de los defensores ambientales”.

La situación también se evidencia en los registros que hacen diferentes organizaciones de defensa de derechos humanos como Line Defenders², Global Witness³ y Somos Defensores⁴. Desde 2015 hasta la fecha la tendencia sobre el asesinato de defensores de derechos humanos, defensores ambientales y líderes sociales ha sido creciente:



Fuente: Construcción propia con datos a 2019 de Line Defenders, Global Witness y Somos Defensores.

3. Por qué Colombia no lo ha ratificado

Desde el 27 de septiembre de 2018, cuando se inició el proceso de firma y ratificación del acuerdo por parte de los 33 Estados vinculados, el proceso de Colombia ha sido particularmente complejo. La posición de la Cancillería en octubre de ese mismo año fue la de “[realizar consultas](#)” frente a su constitucionalidad, conveniencia y viabilidad.

² Line Defenders, tiene un enfoque amplio sobre el trabajo de Defensores de Derechos Humanos a nivel global

³ Global Witness, se centra en los líderes y defensores de derechos ambientales. Por ello los datos son menores frente a los otros dos registros.

⁴ Somos Defensores, tiene el registro más prolongado sobre las violaciones de derechos contra los defensores de derechos humanos; su conceptualización es amplia.

Para septiembre de 2019, en el marco de la Asamblea Anual de las Naciones Unidas, y a pesar de la movilización realizada por diferentes [organizaciones ambientales](#), el Ministerio de Relaciones Exteriores [comentó](#) que “actualmente existen diversos instrumentos nacionales e internacionales que ya vinculan al país en esta materia y cuyo alcance ha sido definido por la jurisprudencia constitucional por lo que no se considera necesario suscribir el acuerdo en este momento”.

Sin embargo, para finales de 2019 la posición del Estado cambió. Y el 11 de diciembre se [firmó](#) el Acuerdo en la sede de las Naciones Unidas. En ese entonces las [palabras](#) del representante colombiano fueron “la firma de este instrumento ratifica el indeclinable compromiso del Presidente Duque con la promoción de los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Así mismo, marca un hito histórico para el cumplimiento de Colombia de los objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.”

Al día siguiente de la firma en Nueva York, el presidente Iván Duque [presidió](#)⁵ un “acto de divulgación de la firma del Acuerdo de Escazú” en la Casa de Nariño. En dicho acto, se destaca del discurso del presidente señalando que “Colombia tiene elementos vanguardistas frente a varios aspectos del acuerdo como el Acceso a la Información, la Participación Ciudadana o la Investigación de Delitos Ambientales” y que la ratificación y reglamentación debe tener una prioridad en la siguiente legislatura (2020).

Durante el primer semestre de 2020, y ya en el marco de la pandemia por el Coronavirus, se dieron procesos de incidencia ciudadana [virtuales](#). A esto se sumaron campañas de visibilidad en los medios de comunicación. El [proyecto de ley](#) fue presentado hasta julio por el ejecutivo para su trámite legislativo (con mensaje de urgencia), el cual fue asumido por la comisión constitucional segunda de cámara y de senado.

Ambas comisiones realizaron sus respectivas audiencias públicas el 3 de septiembre por parte del [senado](#) y el 14 por parte de la [cámara](#). Y se presentó una [ponencia positiva](#) para el primer debate, en octubre, y luego una [ponencia negativa](#) en noviembre. En esta última se hace una síntesis de las audiencias de septiembre y se apela a que el Acuerdo no es necesario dado el avance normativo existente en la legislación Colombiana referente a los 4 pilares del tratado⁶. A esto se le sumaron una serie de preocupaciones de los ponentes:

- La posibilidad de un mecanismo multinivel de la tutela de los derechos ambientales a los que hace referencia el Acuerdo, y por medio del cual podría intervenir la Corte Internacional de Justicia (CIJ).
- La imposibilidad de hacer ajustes, enmiendas o interpretaciones al articulado del Acuerdo, en tanto el artículo 23 no permite “formular reservas” al respecto.
- La dificultad frente a “que el Estado colombiano no se encuentra en condiciones de cumplir a la fecha, ni en un futuro cercano, la totalidad de las obligaciones que se derivarían de la ratificación del Acuerdo de Escazú.”

⁵ En ningún momento del discurso se hizo referencia al tema de líderes sociales y ambientales, siendo uno de los pilares del Acuerdo.

⁶ Derecho al acceso de información ambiental, Derecho a participar en los procesos de toma de decisiones relacionadas con el medio ambiente, Derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, Protección de defensores de derechos humanos en asuntos ambientales

El pasado 4 de noviembre se realizó la [sesión conjunta](#) de las comisiones segundas de cámara y senado para la presentación del proyecto de ley. En esta sesión se hizo mención a las ponencias -a favor y en contra- frente a la ratificación del Acuerdo, pero sin una votación como tal. Para ello se debe citar a debate de dicho proyecto de ley, lo cual a la fecha no se ha realizado. Vale anotar que los “presidentes tanto de la Comisión Segunda de la Cámara como el del Senado pertenecen a partidos de gobierno: Juan David Vélez (Centro Democrático) y Juan Diego Gómez (Partido Conservador)”⁷.

Para concluir este apartado, vale la pena destacar la situación en Chile, Perú y Brasil frente al proceso de firma y ratificación del Acuerdo:

- Chile pasó de liderar las negociaciones del Acuerdo, a detener la firma en 2018. Entre los argumentos que recoge la [prensa](#) al respecto del cambio de opinión del gobierno Piñera está el “inconveniente” de dicho tratado, sobre todo al considerar el litigio en curso con Bolivia en la CIJ⁸.
- En Perú, el trámite llegó a debate en el legislativo en octubre del [año pasado](#). Sin embargo, en la comisión de Relaciones Exteriores del Congreso se rechazó y archivó el proyecto de ratificación por 9 votos frente a 3. Según [sostuvo](#) el congresista Alberto de Belaúnde -a favor de la ratificación-, hubo “una gran campaña de desinformación” para socavar el acuerdo; sobre todo frente al “riesgo” de una afectación a la soberanía nacional.

4. Consideraciones finales

Este documento ha pretendido sintetizar los elementos más relevantes del Acuerdo de Escazú y de su proceso de firma y ratificación. Los cuatro pilares del Acuerdo, si bien existen avances en algunos aspectos a nivel país, hay retos significativos para los próximos años. En línea con el discurso del presidente Duque en 2019, Colombia tiene la posibilidad de influir en el debate internacional sobre temas ambientales y para ello debe asumir compromisos como los del Acuerdo de Escazú.

Sin duda la reglamentación del Acuerdo será un tema que requerirá la atención e intervención de la sociedad civil, esperando que los cambios que se generen con la implementación del Acuerdo generen las transformaciones y gestiones de los conflictos ambientales de forma efectiva y eficiente. En especial la preservación de la vida y las garantías para los líderes ambientales.

Es poco probable que los argumentos que ahora exponen los detractores del Acuerdo tengan un eco más allá de sus iguales políticos, pero las mayorías que tiene el gobierno, especialmente en las comisiones constitucionales encargadas del trámite, pueden dejar en el limbo la ratificación del Acuerdo, o llevar a archivarlo como en el caso de Perú.

Adicionalmente, otro aspecto que dificultará su debate y trámite son las prioridades legislativas como la Reforma Tributaria o el inicio de la campaña presidencial, por lo cual es factible que el proyecto se archive y quede para el siguiente congreso y gobierno en 2022.

⁷ <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/acuerdo-de-escazu-la-deuda-ambiental-del-congreso-575490>

⁸ La disputa con Nicaragua por el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina también ha sido parte de la argumentación de quienes se oponen a ratificar el Acuerdo.

Dicha demora generaría un retraso en la implementación de las medidas urgentemente requeridas por los líderes sociales.

Hoy, en el Día de la Tierra, tener un Acuerdo ratificado por Colombia hubiera sido motivo para celebrar y elogiar. Por el contrario, nos encontramos analizando las demoras, falta de avances, y de voluntad política que históricamente han afectado iniciativas para promover la justicia ambiental.

Como centro de pensamiento y dirección de “Ambiente y Desarrollo Sostenible”, continuaremos aportando al debate público sobre este Acuerdo y su proceso en el congreso.