

ARTÍCULO 18. COMITÉ DE APOYO A LA APLICACIÓN Y EL CUMPLIMIENTO

1. Queda establecido un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del presente Acuerdo. Sus reglas de composición y funcionamiento serán establecidas por la Conferencia de las Partes en su primera reunión.
2. El Comité tendrá carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo, para examinar el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo y formular recomendaciones, conforme a las reglas de procedimiento establecidas por la Conferencia de las Partes, asegurando una participación significativa del público y considerando las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes.

BIBLIOGRAFÍA

Normas, documentos y decisiones de organismos y organizaciones internacionales

- Cepal, *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. Guía de implementación*, LC/TS.2021/221 de 6 de abril de 2022. https://www.cepal.org/Sites/Default/Files/News/Files/21-00642_Pfc-White_Paper-Escazu_Guia_De_Implementacion.Pdf.
- Cepal, Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. <https://www.cepal.org/es/comite-apoyo-la-aplicacion-cumplimiento-0>.
- Cepal, Documento preliminar 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, 2015. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/documento_preliminar_espanol.pdf.
- Cepal, Informe de la Novena Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, LC/CNP10.9/6/Rev.1 de 18 de mayo, San José, 28 de febrero a 4 de marzo de 2018. https://Repository.Eclac.Org/Bitstream/Handle/11362/43576/S1800479_Es.Pdf?Sequence=4&Isallowed=Y.
- Cepal, Primera Reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Propuesta revisada sobre las reglas de composición y funcionamiento del comité de apoyo a la aplicación y el cumplimiento, LC/COP-EZ.1/DDR/2 de 22 de marzo de 2022. https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/c2200198_pdf.pdf.
- Cepal, Primera Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Documento Preliminar del instrumento 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, LC/L.3987/5 de mayo de 2015. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf?sequence=1.
- Cepal, Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú. Antecedentes, 2022. <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/antecedentes>.
- Naciones Unidas - México, *Primera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú se realizará en la sede de la CEPAL*, 2022. <https://mexico.un.org/es/177349-primera-reunion-de-la-conferencia-de-las-partes-del-acuerdo-de-escazu-se-realizara-en-la>.

Referencias académicas

- Andrusevich, A., T. Alge y C. Konrad (eds.), *Case law of the Aarhus convention compliance committee (2004-2011)*, 2° ed., Racse, 2011.
- Bárcena, A., V. Torres y L. Muñoz (eds.), *El Acuerdo de Escazú sobre Democracia Ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Cepal, Universidad del Rosario, 2021. https://media.business-humanrights.org/media/documents/el-acuerdo-de-escazu-sobre-democracia-web_xfm-f5a06.pdf.
- Bermeo, O. *¿Qué dejó la primera COP del Acuerdo de Escazú celebrada en Chile?*, Aquí tierra, 2022. <https://www.biobiochile.cl/especial/aqui-tierra/noticias/2022/04/30/que-dejo-la-primer-cop-del-acuerdo-de-escazu-celebrada-en-chile.shtml>.
- Beurier, J., *Droit international de l'environnement*, Pedone, 2017.
- Bouvet, M., G. Wright, D. Kachelriess, K. Cremers y J. Rochette, "Ensuring effective implementation of a high seas biodiversity treaty: Lessons learned and options for an implementation and compliance committee", *Strong High Seas Project*, 2022. <https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20Iddri/Rapport/STRONG%20High%20Seas%20compliance%20report.pdf>.
- Brown, E. y H. Jacobson, (eds), *Engaging countries-Stengthening compliance with international environmental accords*, Cambridge MA, MIT Press, 1998.
- Castro, L. y J. De la Cal, *¿Qué pasó en la primera COP del Acuerdo de Escazú?*, Red/Acción, 2022. <https://www.redaccion.com.ar/que-paso-en-la-primer-cop-del-acuerdo-de-escazu/>.
- Chayes, A. y Handler, A., *The new sovereignty-compliance with international regulatory agreements*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1998.
- Dupuy, P. y E. Vinuales, "Mise en œuvre, les nouvelles approches in chap. 9", *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruylant, 2015, pp. 367-458.
- Fitzmorice, M. y C. Redgwell, "Environmental non compliance procedures and international law", *Netherland Yearbook of International Law*, n.° 31, 2000.
- Handl, G., "Compliance control mechanisms and international environmental obligations", *Tulane Journal of international and comparative law*, n.° 9, 1997.
- Imperiali, C. (ed.), *L'effectivité du droit international de l'environnement, contrôle de la mise en oeuvre des conventions internationales*, Paris, Economica, 1998.
- Koskenniemi, M., "Breach of treaty or non compliance? Reflexions on the enforcement of the Montreal protocol", *Yearbook of International Environmental Law*, n.° 3, 1992.
- Lavieille, J., H. Delzangles y C. Le Bris, *Droit international de l'environnement*, 4.ª ed., Ellipses, 2018.
- Nollkaemper, A., "Compliance control in international environmental law. Traversing the limits of the national legal order", *Yearbook of International Environmental Law*, n.° 13, 2002.
- Prieur, M. y Ch. Bastin, *Midiendo la efectividad del derecho ambiental, indicadores jurídicos para el desarrollo sostenible*, Peter Lang, 2021.
- Schulev-Steindl, E., M. Hinteregger, G. M. Kirchengast, H. Lukas, O. C. Ruppel, G. Schnedl, K. W. Steininger, Nomos Verlagsgesellschaft, 2022. <https://doi.org/10.5771/9783748930990>. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748930990.pdf#page=499>.
- Treves, T., L. Pineschi, A. Tanzi, C. Pitea, Ch. Ragni y F. Romanin Jacur (eds.) (2009), *Non compliance procedures and mechanisms and the effectiveness of international environmental agreements*, The Hague, TMC Asser Press.
- Wolfrum, R., P. T. Stoll y U. Beyerlin (eds), *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements. A Dialogue Between Practicioners and Academia*, The Hague, Martinus Nijhoof, 2006.

Otras referencias

- Ortega, T. S., *Acuerdo de Escazú. El proceso de negociación y el rol de los actores rumbo a la primera COP – Estudio*, Fescol, 2022. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19253.pdf>.
- UNEP, *Introduction to Environmental Governance*, United Nations Environment Programme, 2017. <https://leap.unep.org/sites/default/files/2020-09/3%20hours%20course%20-%20GOVERNANCE.pdf>.

Voinov Kohler, Juliette, Secretariat of the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions. Compliance under the Basel, Rotterdam and Stockholm Conventions. https://leap.unep.org/sites/default/files/2020-09/Juliette%20Voinov%20Kohler_Compliance%20under%20the%20Basel%2C%20Rotterdam%20and%20Stockholm%20Conventions.pdf.

Contenido

| | |
|--|-----|
| 1. Introducción | 440 |
| 2. Descripción de los párrafos | 441 |
| 3. Reflexiones y sugerencias | 447 |
| 4. Necesidad de indicadores jurídicos | 448 |
| 5. Conclusiones | 449 |

1. INTRODUCCIÓN

El artículo 18 del acuerdo de Escazú trata sobre el Comité de Apoyo, es decir, el Compliance Committee. Al igual que otros tratados importantes que también prevén el mismo tipo de mecanismo, como la Convención de Aarhus en su artículo 15 y el Acuerdo de París sobre el cambio climático, el Acuerdo de Escazú señala en su artículo 15:

Artículo 15- 1. Por el presente se establece un mecanismo para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo. 2. El mecanismo mencionado en el párrafo 1 del presente artículo consistirá en un *comité compuesto por expertos y de carácter facilitador, que funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva*. El comité prestará especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes. 3. El comité funcionará con arreglo a las modalidades y los procedimientos que apruebe en su primer período de sesiones la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, a la que presentará informes anuales.

El Acuerdo de Escazú¹¹ presenta desafíos particulares que coinciden con las perspectivas regionales cuando se trata de asegurar que las partes del tratado implementen sus obligaciones y las cumplan.

El Acuerdo de Escazú proporciona una base sólida para proteger los derechos de las personas en toda la región de América Latina y el Caribe que trabajan en la protección del medio ambiente mediante el ejercicio de sus derechos a la información ambiental, a la participación en la toma de decisiones ambientales y al acceso a la justicia en materia ambiental. Las realidades compartidas que enfrentan los Estados del Caribe son la desigualdad, la dependencia de pocas y finitas exportaciones de recursos naturales

11 Cepal, *Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe*, adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf.

y la vulnerabilidad a los peligros naturales. El desafío común es diseñar estrategias que aborden estas realidades desde una perspectiva tanto ambiental como socioeconómica.

Por esto, se reconoce ampliamente que la participación pública es un medio para implementar el desarrollo sostenible y, por lo tanto, reducir la pobreza, la desigualdad y los conflictos. El desafío de asegurar el cumplimiento del tratado es particularmente importante en el contexto del Acuerdo de Escazú.

En la primera reunión de la Conferencia de las Partes se discutieron, entre otros temas, las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (art. 18.1), así como estrategias para una efectiva implementación del Acuerdo. Posteriormente, en la Decisión I/3 Anexo 1 fueron aprobadas estas reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo. Además, para la designación de los miembros del Comité se celebró una reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en Buenos Aires el 20 y 21 de abril de 2023.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS PÁRRAFOS

Párrafo 1 - Establecer un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento: el Comité es un órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes; promueve la aplicación y apoya a las Partes; la Conferencia de las Partes establecerá las reglas de composición y funcionamiento del Comité en su primera reunión.

Párrafo 2 - Definir algunas características del Comité: el Comité tendrá carácter consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo; examinará el cumplimiento y formulará recomendaciones; se asegurará la participación significativa del público; se considerarán las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes.

El texto actual del artículo 18 del Acuerdo, durante las negociaciones, fue diferente, por lo que se le llamaba “Comité de Facilitación y Seguimiento” y, al respecto, se dispuso en el artículo 17:

Artículo 17. Implementación, seguimiento y evaluación.

1. En cada reunión de la Conferencia de las Partes, las Partes darán cuenta de las políticas y medidas jurídicas, institucionales o de otra índole, adoptadas para implementar el presente Acuerdo, así como actividades desarrolladas con el público. La Conferencia de las Partes podrá aprobar recomendaciones individuales o colectivas a estos efectos.
2. Con miras a la implementación de las disposiciones del presente Acuerdo, se tendrán en cuenta las Partes que son países menos adelantados o los pequeños Estados insulares en desarrollo del Caribe.
3. La secretaría podrá elaborar guías periódicas de implementación y buenas prácticas para promover el intercambio de experiencias en el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.
4. Queda establecido el Comité de Facilitación y Seguimiento como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes, para promover la aplicación y apoyar

a las Partes en la implementación del presente Acuerdo sobre la base del fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. El Comité tendrá carácter no contencioso, no judicial y consultivo para examinar el respeto de las disposiciones del presente Acuerdo y formular recomendaciones, con especial atención a las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes. El Comité otorgará una participación apropiada del público y tratará las comunicaciones de las Partes, otros órganos del presente Acuerdo y del público. Asimismo, podrá elevar recomendaciones a la consideración de la Conferencia de las Partes.

5. La Conferencia de las Partes establecerá un mecanismo de revisión entre pares para evaluar el respeto de las disposiciones del presente Acuerdo. Las reglas de funcionamiento serán establecidas por consenso, asegurando la participación efectiva del público, a más tardar en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes.
6. La Conferencia de las Partes evaluará la eficacia del presente Acuerdo antes de que hayan transcurrido como máximo seis años a partir de la fecha de su entrada en vigor, y en lo sucesivo de manera periódica a intervalos que esta ha de fijar.

En la negociación del artículo 17 (actual art. 18), al abordar lo referente al establecimiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, se acordó no referirse expresamente a las comunicaciones que dicho Comité podría recibir del público, en el entendido de que ello sería tratado como parte de las reglas de funcionamiento de este, que serían definidas por la Conferencia de las Partes en su primera reunión. Poniéndose de relieve que dicho Comité aspiraba a apoyar no solo la aplicación, sino también el cumplimiento del acuerdo, se dejaron reflejadas ambas funciones en su denominación.

Así, en la Decisión 1/3, Anexo 1 adoptada en la COP 1 de 2002 de reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, se estableció:

... II. Estructura y composición

1. El Comité se compondrá de siete integrantes, quienes ejercerán sus funciones a título personal.
2. Los integrantes del Comité deberán ser personas de gran integridad moral, con reconocida competencia en los derechos de acceso u otras materias del Acuerdo, deberán ser nacionales o residentes de países en el Anexo I del Acuerdo, y deberán ser independientes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de dichos países.
3. *En la elección de las personas integrantes del Comité se tendrá en cuenta: una distribución geográfica equitativa de sus integrantes, la paridad de género, y experiencia y conocimientos jurídicos.*
4. *No podrá haber en el Comité más de un integrante de la misma nacionalidad.*
5. El procedimiento para nominar a personas candidatas al Comité será el siguiente: a) Cualquier persona que cumpla con los criterios establecidos en el párrafo 2 de esta Regla podrá presentar su candidatura para integrar el Comité; b) La Mesa Directiva elaborará una lista numerada de hasta 10 candidaturas,

- para consideración de la COP. La Mesa Directiva invitará a las personas representantes electas del público a participar en una reunión y les consultará con respecto a la lista, antes de su preparación para su consideración por la Conferencia de las Partes; c) De la lista numerada, la COP elegirá las personas integrantes del Comité por consenso. En ausencia de consenso, la COP las elegirá por mayoría simple de las Partes presentes y votantes, en votación secreta.
6. *Las personas integrantes del Comité se elegirán por cuatro años y su mandato podrá ser renovado por otros cuatro años.* El mandato de una persona integrante del Comité comienza desde el fin de la sesión de la COP donde es elegida. Sin embargo, los mandatos de tres de las personas integrantes elegidas en la primera elección expirarán al cabo de seis años, y podrán ser renovados por otros cuatro años. Inmediatamente después de la primera elección, la presidencia de la COP designará por sorteo los nombres de estas tres personas.
 7. Antes de asumir sus funciones, toda persona integrante del Comité formulará en sesión pública del Comité la siguiente declaración solemne: “Declaro solemnemente que desempeñaré mis funciones en el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento con honestidad, independencia, imparcialidad y conciencia.”
 8. El Comité elegirá un presidente y dos Vice-Presidentes para actuar como Oficiales del Comité. Los Oficiales del Comité organizarán el trabajo del Comité, de acuerdo con estas Reglas y las modalidades de trabajo que adopte el Comité.
 9. El procedimiento para cubrir una vacante en el Comité será el siguiente: a) En caso de renuncia de un o una integrante o si los demás integrantes estiman por unanimidad que una persona integrante del Comité ha dejado de desempeñar sus funciones efectivamente por cualquier causa, la Presidencia del Comité, y en su defecto, uno de los Oficiales del Comité, declarará vacante el puesto de tal integrante y notificará este hecho a la Mesa Directiva; b) Ante dicha notificación, la Mesa Directiva procederá sin demora a utilizar la lista numerada prevista en el párrafo 5 de esta Regla para cubrir la vacante por consenso, y en ausencia de consenso, por mayoría de sus miembros, en votación secreta; c) Toda persona integrante que haya sido elegido para llenar una vacante ocupará el cargo por el resto del mandato de la persona que dejó vacante el puesto en el Comité, y su mandato podrá ser renovado.
 10. Cada Estado Parte otorgará a las personas integrantes del Comité las facilidades y garantías necesarias para el ejercicio de sus funciones.
 11. Las personas integrantes del Comité fungirán ad-honorem, *sin remuneración alguna*. Los gastos de viajes de integrantes del Comité en el desempeño de sus funciones serán cubiertos por la Secretaría, conforme a las reglas de Naciones Unidas.

[...]

IV. Funciones del Comité

1. El Comité tendrá las siguientes funciones: a) El Comité reportará a la COP sobre sus actividades, incluidas las conclusiones que adopte en casos de incumplimiento.

b) El Comité proporcionará apoyo a la COP sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo. Esta función incluirá las siguientes actividades: i) Periódicamente, el Comité presentará a la COP un informe sobre asuntos sistémicos relativos a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo. El Comité definirá en sus modalidades de trabajo la periodicidad de su informe sobre asuntos sistémicos; ii) El Comité elaborará un informe sobre cualquier aspecto relativo a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo que le solicite la COP.

c) El Comité proporcionará consejo y asistencia a las Partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo. Esta función incluirá las siguientes actividades: i) El Comité podrá elaborar a motu proprio observaciones generales sobre la interpretación del Acuerdo; ii) El Comité podrá responder consultas sobre la interpretación del Acuerdo que le formule una Parte o una persona representante electa del público; iii) El Comité sostendrá consultas y diálogo periódicos con cada una de las Partes. Estas consultas y diálogos podrán tener lugar durante las sesiones del Comité o en visita al territorio de una Parte. Para visitar el territorio de una Parte, el Comité deberá contar con el consentimiento de la Parte. El Comité establecerá la periodicidad de las consultas y diálogo con cada Parte en sus modalidades de trabajo. iv) El Comité podrá sostener un diálogo abierto con las Partes y miembros del público.

d) El Comité examinará casos de alegaciones de incumplimiento, de conformidad con estas Reglas.

[...]

VIII. Medidas del Comité y la COP

1. El Comité podrá adoptar las medidas que considere apropiadas para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo. En la adopción de medidas, el Comité considerará las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes. En casos de incumplimiento, el Comité considerará la causa, el tipo, la gravedad, y la frecuencia del incumplimiento. En particular, el Comité podrá adoptar las siguientes medidas:

- a) Formular conclusiones sobre los casos que conozca;
- b) Proporcionar a una Parte recomendaciones específicas y concretas para fortalecer sus leyes, medidas y prácticas;
- c) Solicitarle a la Parte Interesada que prepare un plan de acción para asegurar la plena aplicación del Acuerdo;
- d) Solicitar a la Parte Interesada que informe sobre avances en la implementación de las conclusiones, recomendaciones y otras medidas que adopte el Comité;
- e) Proporcionar consejo y asistencia a una Parte en relación con la aplicación y cumplimiento del Acuerdo;
- f) Cuando corresponda, recomendar a la Parte interesada que adopte medidas necesarias para salvaguardar a las personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales involucrados en un caso concreto.

2. La COP podrá adoptar las medidas que considere necesarias para facilitar la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo, por una Parte. En particular, la COP podrá adoptar las siguientes medidas: a) Formular declaraciones de incumplimiento de una Parte; b) Facilitar apoyo al cumplimiento; c) Formular advertencias; d) Suspender los derechos y privilegios de una Parte, incluido su derecho a voto.

Una parte fundamental de las reglas de funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo es la posibilidad de que el público, y no solo los Estados parte, presenten comunicaciones en las que se alegue el incumplimiento de una o más disposiciones del Acuerdo. En realidad, se sabe que los *compliance committee* ya existentes en derecho internacional ambiental (Protocolo de Montréal, de Kyoto, Aarhus, Espoo, Barcelona) reciben comunicaciones únicamente del público y jamás de una parte debido a que, por razones diplomáticas y políticas, a los Estados no les gusta oficializar el incumplimiento en el derecho nacional de otros Estados. El Comité de Apoyo está al servicio de la sociedad civil y de los actores no estatales. Es un progreso importante del derecho internacional, como alternativa a una acción judicial delante un tribunal nacional o internacional. El carácter no contencioso, no judicial y no punitivo del Comité de Apoyo se inspira de la experiencia positiva de los comités de derechos humanos de la ONU en Ginebra.

Las partes V y VI de las reglas necesitan una atención especial de conformidad con la obligación del artículo 18-2: asegurar una participación significativa del público. Enseguida se presentan las modalidades de participación significativa del público en las partes V y VI de la Reglas:

V. Comunicaciones de la parte interesada, de otras partes y del público

1. Una Parte respecto de sí misma, una Parte respecto de otra Parte, o miembros del público podrán presentar comunicaciones en las que se solicite el apoyo para el cumplimiento o en las que se alegue el incumplimiento de una o más disposiciones del Acuerdo.
2. El Comité tomará medidas apropiadas de protección en favor de miembros del público que presenten una comunicación cuando considere que la información disponible revele situaciones de riesgo frente a posibles ataques, amenazas o intimidaciones, consultando previamente a la persona del público interesada.
3. El Comité, con el apoyo de la Secretaría, dispondrá el registro del caso, salvo que la comunicación no contenga los elementos esenciales de una comunicación. Dichos elementos esenciales serán establecidos por el Comité en sus modalidades de trabajo.
4. El Comité considerará el fondo de cada caso registrado, salvo que lo declare inadmisibile. El Comité decidirá si trata la admisibilidad del caso con o sin audiencia. Tanto la Parte interesada como el autor de la comunicación tendrán derecho a solicitar al Comité ser oídos en audiencia sobre la admisibilidad de una comunicación. Sin embargo, el Comité decidirá si accede o no a dicha solicitud.
5. El Comité determinará si la comunicación es admisible sobre la base de los siguientes criterios:

- a) Que la comunicación no incluya información sobre las gestiones conducidas en el Estado Parte interesado para resolver el caso;
 - b) Que el caso se encuentre ante, o haya sido decidido por, otro procedimiento internacional de carácter vinculante;
 - c) Que el caso se encuentre fuera del ámbito del Acuerdo;
 - d) Que la comunicación sea anónima, trivial, abusiva, no incluya suficiente información corroborativa, o sea incompatible con el Acuerdo o estas reglas.
6. El Comité podrá revisar su decisión sobre la admisibilidad del caso, si los antecedentes lo ameritan, hasta el momento en que delibere sobre el fondo del caso.
 7. Si el Comité declara admisible una comunicación:
 - a) El Comité abrirá un plazo de dos meses para que:
 - i) Otras Partes puedan presentar observaciones escritas sobre la interpretación del Acuerdo;
 - ii) Miembros del público pueden presentar observaciones escritas sobre el caso.
 - b) El Comité abrirá un plazo de cuatro meses para que la Parte interesada presente por escrito al Comité información y perspectivas sobre las alegaciones de incumplimiento, incluidas medidas que haya adoptado al respecto.
 8. El Comité decidirá si trata el fondo del caso con o sin audiencia. Tanto la Parte interesada como el autor de la comunicación tendrán derecho a solicitar al Comité ser oídos en audiencia sobre el fondo del caso. Sin embargo, el Comité decidirá si accede o no a dicha solicitud.
 9. El Comité examinará las alegaciones de incumplimiento y adoptará conclusiones preliminares sobre el caso. En casos en que el Comité concluya que la Parte interesada ha incumplido el Acuerdo, las conclusiones preliminares del Comité podrán incluir recomendaciones específicas. El Comité transmitirá sus conclusiones preliminares a la Parte interesada y al autor de la comunicación, y establecerá un plazo adecuado para que presenten observaciones por escrito sobre sus conclusiones preliminares.
 10. Transcurrido el plazo previsto en el párrafo anterior, el Comité adoptará sus conclusiones definitivas sobre el caso, adoptará las medidas y hará las recomendaciones que considere apropiadas de conformidad con estas reglas, presentará sus conclusiones y recomendaciones a la Parte interesada y al autor de la comunicación y, cuando corresponda, monitoreará la implementación de sus recomendaciones por la Parte interesada.
 11. Si el Comité concluye que la Parte interesada no ha implementado plenamente sus conclusiones y recomendaciones, el Comité reportará sobre el caso a la Conferencia de las Partes.

VI. Participación significativa del público en las funciones del Comité

1. El público podrá participar en el ejercicio de las funciones del Comité, de conformidad con las modalidades de trabajo del Comité, ejerciendo los siguientes derechos:
 - a) Derecho a aportar información al Comité. El público podrá aportar información y perspectivas relativas a:

- i) La elaboración de un informe sobre asuntos sistémicos;
 - ii) La elaboración de un informe sobre cualquier aspecto relativo a la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo que fuese solicitado por la Conferencia de las Partes al Comité;
 - ii) La elaboración de observaciones generales sobre la interpretación del Acuerdo;
 - iv) La aplicación del Acuerdo por una Parte, en el contexto del diálogo y las consultas con cada una de las Partes;
 - v) Aspectos fácticos o jurídicos de casos de incumplimiento, incluido sobre la implementación por la Parte interesada de las conclusiones del Comité.
- b) Derecho a participar en las sesiones del Comité. El público podrá participar:
- i) En el diálogo y consultas periódicas entre el Comité y cada una de las Partes;
 - ii) En una audiencia pública donde se trate un caso de incumplimiento, si la hay, tanto en la etapa de admisibilidad como en el fondo y en el monitoreo de la implementación por la Parte interesada de las conclusiones del Comité.

3. REFLEXIONES Y SUGERENCIAS

En el marco institucional del Acuerdo de Escazú se aplica la experiencia obtenida en los tratados multilaterales de última generación, en particular los que se refieren a asuntos ambientales. En este sentido, se ha establecido, entre otros órganos, el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

Se pretende que este marco institucional sea ágil y eficiente. Aunque el texto del Acuerdo se centra en los órganos que se consideraban esenciales para alcanzar el objetivo y las metas de este en el momento de su adopción, los órganos deberán desarrollarse y fortalecerse según sea necesario y a medida que avance la implementación del Acuerdo. En ese sentido, al igual que otros tratados, el Acuerdo de Escazú puede considerarse un instrumento vivo que debe evolucionar a la par con la situación, el contexto y las necesidades de las Partes y la región.

En el contexto de la primera reunión de la Conferencia de las Partes, el hecho de que se mencione la participación significativa del público en las reglas de procedimiento de esta tiene una importancia especial, ya que esa cuestión constituye el núcleo de la Conferencia y de la arquitectura institucional del Acuerdo en su conjunto. Esa participación significativa fue un sello distintivo del proceso de negociación, y se acentúa aún más en el funcionamiento y la estructura del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento.

Es evidente que la previsión normativa de un Comité de Apoyo y el posterior establecimiento de sus reglas de composición y funcionamiento durante la COP1 están de acuerdo con los Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. La transparencia, por ejemplo, además de presente en la sección sobre el acceso a la información ambiental (art. 5.18) y en la sección sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8.3 b), también es una característica que se deberá

respetar en los órganos del Acuerdo como, por ejemplo, en el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, que según el artículo 18.2 tendrá un carácter transparente.

Además de los artículos 10, 11 y 12, en el Acuerdo también se prevé una arquitectura institucional destinada, entre otras cosas, a fortalecer las capacidades y fomentar la cooperación a fin de respaldar la implementación del tratado. Se establece un Fondo de Contribuciones Voluntarias, una Conferencia de las Partes, un Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, y una Secretaría. Por ejemplo, la Conferencia de las Partes podrá formular recomendaciones relativas a la implementación del tratado y apoyar la movilización de recursos. Así mismo, la Secretaría prestará asistencia a las partes que lo soliciten, y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento podrá apoyar el fortalecimiento de las capacidades.

Por último, hay otras disposiciones del Acuerdo que contribuyen de forma directa a la implementación. Las disposiciones relativas al fortalecimiento de capacidades y a la cooperación tienen por objeto aumentar la capacidad para implementar el Acuerdo. El artículo 13, por ejemplo, se refiere a la facilitación de medios para implementar el Acuerdo en el ámbito nacional según las posibilidades y las prioridades nacionales de cada Parte. Igualmente, en el artículo 15.5 c) también se exige a las Partes que informen a la Conferencia de las Partes de las medidas adoptadas para implementar el Acuerdo. Por otro lado, en el artículo 18 se crea el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, cuyo objetivo es promover la implementación del Acuerdo y apoyar a las partes en ese sentido.

Los instrumentos de gestión de tratados, como los mecanismos de cumplimiento, a ejemplo del Comité de Apoyo son, por lo tanto, capaces de llenar vacíos legales importantes.

4. NECESIDAD DE INDICADORES JURÍDICOS

Para la implementación efectiva del Acuerdo es necesario dar a los Estados parte, a los Estados signatarios y a la Secretaría de la Cepal una herramienta de evaluación de la implementación del Acuerdo. Es significativo que el Acuerdo formule muchas veces el tema de la implementación efectiva y de la efectividad concreta. Las palabras: implementación, ejercicio pleno de los derechos, eficacia, efectivo, efectividad están mencionadas 28 veces. Hay que relacionar el artículo 18 y el objetivo del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento con los artículos 6-8 sobre los indicadores comunes; estos indicadores deben evaluar la efectividad en el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales. Son indicadores jurídicos, no son los indicadores clásicos de naturaleza científica o económica. De esta manera, el Comité debe: 1) “promover la aplicación y apoyar a las partes en la implementación del Acuerdo” (Regla I.1.); 2) presentar periódicamente un informe sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo (Regla IV.1.b i); 3) proporcionar asistencia a las partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo (Regla IV.1.c); 4. “El Comité examinará casos de alegaciones de incumplimiento” (Regla IV.1.d).

¿De qué manera el Comité puede asegurar y medir la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo? El Acuerdo parece bastante débil sobre el conocimiento de su

implementación. No hay una obligación formal para exigir a los Estados la presentación de un informe regular sobre su implementación. Varias convenciones internacionales ambientales consagran un artículo donde se imponen informes regulares (*reporting*). Luego, la Secretaría hace el trabajo de estudio de esos informes, por ejemplo, artículo 12 de la Convención sobre Cambio Climático de 1992; artículo 13-4 del Acuerdo de París de 2015; artículo 29 de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972; artículo 31 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo de 2008: “Las Partes presentarán a las reuniones ordinarias de las Partes Contratantes, en la forma y según las frecuencias determinadas por esas reuniones, informes sobre la aplicación del presente Protocolo, con inclusión de las medidas adoptadas, su eficacia y los problemas que se han planteado en su aplicación”.

En el Acuerdo de Escazú hay solamente un artículo que hace mención de los informes, el artículo 15- 5-c, el cual estipula que la Conferencia de las Partes “será informada por las Partes de las medidas adoptadas para la implementación del presente Acuerdo”. Este párrafo debe relacionarse con el artículo 13, “Implementación nacional”. Tal parece que no es suficiente para conocer y evaluar las modalidades jurídicas de implementación nacional. Hay que medir dos objetivos: el primero es la eficacia del Acuerdo, es decir, el resultado concreto de su aplicación: el mejoramiento del medio ambiente, con indicadores científicos, y el segundo es la efectividad del Acuerdo, lo cual hace referencia al proceso jurídico de aplicación efectiva del derecho, con indicadores jurídicos.

Es indispensable instituir indicadores jurídicos como instrumentos científicos de evaluación de la efectividad de la implementación del Acuerdo, como lo ha decidido la conferencia de las Partes del Convenio de Barcelona sobre el Mar Mediterráneo en la COP de Napoli de diciembre de 2019. La necesidad de indicadores jurídicos está consagrada por el congreso mundial de la IUCN en Marsella (Francia) en su Resolución 050 de 2021: “Medir la eficacia del derecho ambiental con indicadores jurídicos”, la cual fue aprobada por 83 Estados y 474 ONG. Un evento alterno sobre los indicadores jurídicos fue organizado en la primera COP de Escazú en Santiago por el Centro Internacional de Derecho Comparado Ambiental (Cidce). El Comité de apoyo podría beneficiarse de indicadores jurídicos como medidas apropiadas para promover la aplicación y la implementación del Acuerdo según lo previsto en el párrafo VIII-1 de las Reglas: “El Comité podrá adoptar las medidas que considere apropiadas para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo”. Además, el Comité de apoyo puede proporcionar asistencia a las Partes sobre la aplicación y el cumplimiento del Acuerdo utilizando indicadores jurídicos de efectividad y de cumplimiento, según el párrafo IV-1-c) de las Reglas.

5. CONCLUSIONES

Durante mucho tiempo, una comprensión racionalista dominó el campo de las relaciones internacionales y el papel del derecho internacional dentro de ellas. En este entendimiento, los Estados solo harían tratados internacionales cuando fuera en su propio interés racional. Del mismo modo, después de la conclusión de un tratado, las partes en este adaptarían su comportamiento a las obligaciones del tratado solo cuando coincidiera con

sus propios intereses. Así, cuando el incumplimiento fuera más favorable, optarían por no cumplir con sus obligaciones. Por lo tanto, para evitar tal curso de acción, el incumplimiento en última instancia tendría que parecer menos favorable que el cumplimiento.

Dentro de esta lógica, los instrumentos de aplicación presentan una solución tradicional a este problema. Estos instrumentos están diseñados para sancionar el incumplimiento y, por lo tanto, aumentan los costos de dicho comportamiento. Sin embargo, de manera crucial, los costos de estas conductas de incumplimiento deben ser lo suficientemente altos como para incentivar a las partes del tratado a adaptar sus actuaciones. Por lo tanto, típicamente, cuanto mayor sea el nivel de adaptación necesaria del comportamiento estatal, mayores deben ser los costos del incumplimiento.

En este sentido, es importante señalar que el Acuerdo de Escazú es legalmente vinculante y contiene obligaciones tanto estrictas como blandas sobre aspectos detallados de las leyes y los procedimientos participativos. De esta manera, es diferente de los otros instrumentos regionales de derecho indicativo. La firma y la ratificación deben significar un compromiso serio con la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (que asegura que todas las personas, en particular aquellas en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a información oportuna y confiable, puedan participar significativamente en las decisiones que afectan sus vidas y tengan acceso a la justicia en temas ambientales, contribuyendo así a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible) a nivel nacional. El Acuerdo, así, es también una oportunidad de fortalecer las capacidades nacionales para que, como un primer paso, se cumplan las leyes e instrumentos nacionales que sustentan los derechos de acceso y para la eventual mejora y adecuación de las leyes, los reglamentos y las normas nacionales. En este sentido, cada país deberá priorizar los derechos de acceso y temas específicos que tengan menos avances y donde se puedan implementar mejoras para el desarrollo progresivo hacia la cabal implementación del Acuerdo.

Escazú, de acuerdo con lo analizado, prevé la creación del Comité de Apoyo. La existencia de este órgano subsidiario significa que, como mínimo, el incumplimiento no será ignorado en el marco de este tratado. El alcance de mecanismos de cumplimiento de este tipo se extiende más allá de lograr el cumplimiento de las normas del tratado *per se*. De hecho, tienen el potencial de fomentar la responsabilidad por las metas y los objetivos comunes de la comunidad de Estados parte. Con este espíritu, si son diseñados diligentemente, los mecanismos de cumplimiento pueden hacer una contribución vital a la efectividad del tratado. El Acuerdo de Escazú profundiza el vínculo entre derechos humanos y ambiente, creando herramientas jurídicas que facilitan la garantía de ambos asuntos; en este sentido, “los estándares y procedimientos de Escazú permiten empoderar a las comunidades locales y fortalecer a los órganos del Estado para responder a los desafíos del desarrollo sostenible”. El Comité de Apoyo, por lo tanto, es una herramienta esencial para la verdadera implementación del contenido del documento.