

PREFACIO

Marcos Orellana

Relator Especial sobre sustancias tóxicas y derechos humanos
de Naciones Unidas

Tengo el honor de ofrecer estas palabras a modo de prefacio del *Comentario al Acuerdo de Escazú sobre derechos ambientales en América Latina y el Caribe*. El Comentario es un recurso de gran valor para la acertada interpretación y la plena aplicación del Acuerdo.

Antes de compartirles algunas reflexiones generales sobre el Acuerdo, quisiera empezar mirando hacia atrás en el tiempo y recordar la Conferencia de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, conocida como Río+20 y su proceso preparatorio. En ese proceso tuve la oportunidad de actuar como consejero jurídico de la delegación de Chile. Las reuniones preparatorias tuvieron lugar en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York en 2010 y 2011. En 2012, la Conferencia se realizó en Río de Janeiro y entre sus resultados se destacó la firma de la “Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, por diez países de la región.¹ Dicha Declaración marcó el inicio del camino que ha llevado a la región a lo que hoy conocemos como el Acuerdo de Escazú.

La Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 reflejaba el compromiso de los países firmantes de iniciar un proceso de estudio hacia un instrumento regional para reforzar la aplicación de los derechos de acceso contemplados en el Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, adoptada en la Cumbre de la Tierra en 1992. Dicha Cumbre ofrecía una narrativa conceptual acerca del desarrollo sostenible que proponía reconfigurar la noción de desarrollo como un proceso de diálogo social, fundado en los derechos de acceso a la información, participación y justicia. Sin embargo, 20 años después de la Cumbre de la Tierra, quedaba en evidencia la brecha de implementación que hacía del desarrollo sostenible una promesa incumplida.

Los países firmantes de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 expresaban su voluntad política para avanzar en la implementación de los derechos de acceso bajo una visión común con diversos elementos, los que luego orientarían las negociaciones del Acuerdo de Escazú.

Uno de esos elementos fue la búsqueda de una voz propia para la región de América Latina y el Caribe. Dicha búsqueda empezaba por la definición del marco político de

1 ONU, *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay, A/CONF.216/13, 25 de julio de 2012.

articulación para reforzar la aplicación del Principio 10 en la región. La plataforma política elegida fue la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), creada en febrero de 2010. Esta plataforma se distinguía, por ejemplo, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que incluye a Canadá y Estados Unidos de Norteamérica.

En la búsqueda de esa voz particularmente regional, en las discusiones preliminares y las reuniones preparatorias era frecuente oír metáforas sobre la fusión de las tradiciones culinarias de los países de la región para ilustrar el desafío de construir un acuerdo regional. Más allá de las metáforas, la búsqueda de una voz auténtica, que pudiera reproducir identidad y vocación democrática, y que a su vez pudiera responder a la grave crisis socioambiental, fue una guía constante para los países que convergían en la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10.

La relación entre diagnóstico y soluciones a la problemática socioambiental en América Latina y el Caribe es otro elemento de la visión común de los Estados firmantes de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10. Tanto en las delegaciones de los países como en la sociedad civil había una creciente conciencia acerca de la magnitud de la proliferación de conflictos socioambientales en la región. Había también conciencia acerca de la falta de una aplicación real del paradigma del desarrollo sostenible. Problemas graves como las zonas de sacrificio y la discriminación sistemática de grupos en situación de vulnerabilidad, megaproyectos y macrocontaminantes con serios impactos sobre la salud de las personas y el medio ambiente, además de los modelos de desarrollo que generaban exclusión y degradación ambiental, exigían respuestas urgentes y estructurales. El prospecto de un acuerdo regional ofrecía respuestas, que estaban inspiradas por un enfoque del derecho humano al desarrollo sostenible y, particularmente, por el imperativo de la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano.

El objetivo de la Conferencia de Río+20 de renovar el compromiso político con el desarrollo sostenible también imbuía de textura a la visión de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10. Este objetivo global incluía un enfoque en la así llamada economía verde y en el fortalecimiento del marco institucional para el desarrollo sostenible. En la región, ese compromiso político se traducía en el reconocimiento de la necesidad de fortalecer capacidades, tanto en los estamentos del Estado como en la sociedad civil, y tanto en los marcos normativos como en las capacidades institucionales, para la cabal aplicación de los derechos de acceso. Ese compromiso también reconocía la importancia de la cooperación regional frente a la brecha de implementación y ante los diferentes grados de avance de los países de la región relativos a la aplicación del Principio 10. De tal manera, el proceso hacia el instrumento regional, y luego el acuerdo mismo, fueron desde un inicio concebidos como un medio de aprendizaje y de fortalecimiento de capacidades para todos los países.

Tras la Conferencia de Río+20, en una primera etapa (2012-2014), el proceso se enfocó en estudiar la viabilidad de un instrumento sobre el Principio 10, y, en una segunda etapa (2015-2018), se abrieron las negociaciones formales. En esas etapas tuve la oportunidad de actuar como experto independiente de la Secretaría Técnica que apoyaba el proceso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Ya en el

segundo periodo de sesiones del Comité Preparatorio de Río+20, la Cepal había ofrecido apoyo técnico para la profundización de la aplicación de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe. Este apoyo ha resultado ser invaluable para el éxito del proceso, no solo por la gran calidad técnica del equipo de la Cepal, sino además por el compromiso tangible y sostenido de apoyar el proceso de elaboración de un acuerdo robusto y ambicioso, desde su División de Desarrollo Sostenible hasta su Secretaría Ejecutiva y a todo nivel.

Además del rol de la Secretaría Técnica, hay varios elementos que han sido claves en el camino hacia la elaboración del Acuerdo de Escazú.

Hubo países como Chile, Costa Rica y México, entre otros, que asumieron con propiedad el liderazgo del proceso. Desde la primera reunión de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10, celebrada en Santiago de Chile en noviembre de 2012, hasta la adopción del Acuerdo de Escazú en San José, Costa Rica, en marzo de 2018, el liderazgo de estos países mantenía claro y firme el rumbo del proceso. En concreto, este liderazgo se traducía en la preparación de las reuniones, las consultas entre países y con la sociedad civil, la facilitación de puentes en la búsqueda de consensos, la apertura constante a nuevos países adherentes, y la difusión de información sobre el proceso y el instrumento.

La participación activa del público en la elaboración del Acuerdo ha sido otro elemento crucial. La segunda reunión de los países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10, celebrada en Guadalajara, México, en abril de 2013, adoptó un Plan de Acción que comprendía las modalidades para la participación del público en la primera etapa de estudio. Estas modalidades luego fueron la base del involucramiento del público con el Comité de Negociación del Acuerdo, en la segunda etapa de negociaciones formales.

Estas modalidades de participación son significativas porque establecieron un proceso abierto en todas sus instancias. Esta apertura se reflejaba en un mecanismo público para la difusión de información y en el derecho del público a pedir la palabra en cualquier momento del curso de la reunión. En virtud de esto, el intercambio de perspectivas en tiempo real generaba un diálogo activo entre la sociedad civil y las autoridades del Estado. Este diálogo e involucramiento también sentó las bases para la colaboración estrecha entre público y autoridades a nivel interno de los países. Por otra parte, durante el proceso el público eligió seis representantes, los cuales actuaban como voceros en las reuniones. Además, durante las negociaciones, las organizaciones de la sociedad civil se articularon en grupos de trabajo en torno a los pilares del acuerdo, lo cual les permitió hacer propuestas de conceptos y de texto, muchas de las cuales se ven reflejadas en el Acuerdo de Escazú y lo fortalecen.

En lo personal, es altamente gratificante haber tenido la oportunidad de trabajar y colaborar con tan selecto grupo de personas, cuyo compromiso con el derecho al medio ambiente sano y la democracia ambiental contagiaba entusiasmo y transmitía esperanza.

Las características del Acuerdo en su conjunto expresan esa inspiración y compromiso. En cuanto a sus contenidos, el Acuerdo de Escazú sigue el modelo del Convenio de Aarhus, adoptado en Europa en 1998 tras la apertura política que sigue a la caída del

muro de Berlín, para afianzar los derechos de acceso y la democracia ambiental en todo el continente europeo, Este y Oeste. El Convenio de Aarhus cobra especial importancia a efectos de interpretar el Acuerdo de Escazú, al haber sido uno de los instrumentos internacionales que sirvió de insumo a los países de América Latina y el Caribe en las negociaciones del Acuerdo. En algunos aspectos, Escazú sigue un enfoque diferente a Aarhus, por ejemplo, el articulado de las excepciones al derecho de acceso a la información. Pero en aspectos decisivos del vínculo entre derechos humanos y ambiente, como la garantía del derecho a un medio ambiente sano y la protección de los defensores de derechos humanos en materia ambiental, Escazú va más allá de Aarhus. En ese sentido, Escazú es un Aarhus 2.0, que responde a la problemática particular de América Latina y el Caribe.

El Acuerdo de Escazú marca un hito en la profundización del vínculo entre derechos humanos y ambiente, debido a que expresa con fuerza el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano, reafirma principios ambientales y de derechos humanos, y articula en detalle los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Además, Escazú reconoce la importancia del trabajo de los defensores ambientales para la democracia y el desarrollo sostenible, y establece garantías para que puedan llevar adelante su trabajo.

De esa manera, el Acuerdo de Escazú fortalece las herramientas jurídicas que son necesarias para avanzar hacia una cultura democrática de respeto e inclusión. Esas herramientas permiten canalizar los debates acerca de la sostenibilidad en espacios que den real cabida y expresión a las plurales voces en la sociedad. Asimismo, los estándares y procedimientos de Escazú permiten empoderar a grupos en situación de vulnerabilidad frente a la contaminación o el extractivismo, como son los pueblos indígenas y afrodescendientes, y las comunidades locales, en la defensa de sus derechos fundamentales. A la vez, el Acuerdo permite fortalecer las capacidades de los órganos del Estado, la sociedad civil y las empresas para responder a los desafíos del desarrollo sostenible. En definitiva, Escazú busca enriquecer la democracia en la región a través de la protección de los derechos ambientales.

A partir de su adopción en 2018, el Acuerdo entró en una etapa crítica de firma y ratificación. Desde mi rol como Relator Especial sobre Tóxicos y Derechos Humanos de las Naciones Unidas, he tenido la oportunidad de denunciar las campañas de desinformación que han enturbiado el debate público sobre la ratificación del Acuerdo en algunos países de la región, y de remarcar cómo el Acuerdo de Escazú ofrece garantías de buena gobernanza medioambiental y de derechos humanos, además de ser un catalizador del desarrollo sostenible y de la conducta empresarial responsable en la región. A pesar de los desafíos en esta etapa de firma y ratificación, el Acuerdo por fin entró en vigor en abril de 2021 gracias al amplio apoyo de los gobiernos de la región.

Para la implementación del Acuerdo será muy importante su dinamismo y la mirada de futuro que ofrece. El Acuerdo contempla herramientas para hacer frente a los nuevos desarrollos normativos y desafíos ambientales en la región. Esto se aprecia en el rol de los órganos que establece, como son la Conferencia de las Partes y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. Entre las funciones que contemplan las Reglas

de Composición y Funcionamiento de este último órgano, adoptadas en la primera Conferencia de las Partes, celebrada en Santiago (Chile) en abril de 2022, se encuentran la de proporcionar observaciones generales y la de responder consultas sobre la interpretación del Acuerdo. No cabe duda de que los aportes de esta colección serán una herramienta más que útil en el trabajo del Comité.

En definitiva, mientras que la fortaleza del Acuerdo se aprecia en sus disposiciones, su impacto va a depender de su aplicación en los países de la región. Los escritos presentados en esta colección ofrecen un recuento pormenorizado del texto, la historia y el contexto del Acuerdo. Muchos autores del Comentario han participado plenamente en el proceso de construcción del Acuerdo. No me cabe duda de que sus comentarios, además de aportar conceptos, ideas y análisis para fortalecer la aplicación plena del Acuerdo, ayudarán a que nuevas generaciones en la región tomen estas herramientas para la defensa y promoción del derecho a un medio ambiente sano.