

Autor



Diego Cofré Yáñez

Egresado de Derecho de la Universidad de Concepción, Ayudante del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Concepción, Pasante del Programa Legal para América Latina de Earth Law Center, Colaborador en la ONG Defensa Ambiental. diegocofre.y@gmail.com

Cómo citar esta publicación:

COFRÉ, Diego. (2022). Hacia una implementación cada vez más representativa y participativa del Acuerdo de Escazú: respaldo a la propuesta de las juventudes presentes en la COP 1. *Eco-Reflexiones, II* (8).

Hacia una implementación cada vez más representativa y participativa del Acuerdo de Escazú: Respaldo a la propuesta de las juventudes presentes en la COP 1

Resumen

En abril de 2022 se realizó la Primera COP del Acuerdo de Escazú, instancia en la cual las juventudes presentes entregaron una serie de propuestas para la implementación del Acuerdo con un criterio de solidaridad intergeneracional, sin embargo, aquellas proposiciones no fueron adoptadas por los Estados Partes. A pesar de ello, las y los jóvenes visibilizaron sus necesidades y demandas, que marcan un precedente a ser considerado en futuras instancias oficiales del acuerdo. En el presente trabajo se tratan los mecanismos de participación del público en marco del Acuerdo de Escazú y se abordan las proposiciones de las juventudes presentes en la COP, agregando consideraciones adicionales que respaldan lo propuesto, dando cuenta que la Propuesta es una forma de materializar tanto intenciones de organizaciones internacionales y Estados Partes, como disposiciones del propio Acuerdo de Escazú y otras normativas de Derecho Internacional.

I. Introducción: el Acuerdo de Escazú y su primera conferencia de las partes.

El “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, adoptado el 4 de marzo de 2018 en Escazú, Costa Rica, denominado comúnmente “Acuerdo de Escazú”, se constituye como el primer tratado ambiental - jurídicamente vinculante - de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones

acerca de las defensoras y defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales (CEPAL, 2022, p. 14).

El artículo 1 del Acuerdo de Escazú señala que su objetivo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los “derechos de acceso”, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible. Aquellos “derechos de acceso” consisten en el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales.¹

Además, el artículo 9 del instrumento internacional en comento, establece disposiciones en favor de la protección de las personas defensoras de los derechos humanos en asuntos ambientales.

Si bien el Acuerdo fue adoptado en 2018, no entró en vigor hasta el nonagésimo día posterior al depósito del decimoprimer instrumento de ratificación, lo que sucedió a la par del decimosegundo, el día 22 de enero de 2021, iniciando su vigencia el 22 de abril de 2021, Día Internacional de la Tierra (CEPAL, 2022, p. 186).

Actualmente, 13 son los Estados Partes del Acuerdo: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Saint Kitts & Nevis, Santa Lucía, Uruguay y Chile. En tanto, otros 12 Estados han firmado el Acuerdo y tienen pendiente su ratificación (Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f.-a).

Entre el 19 y 22 de abril de 2022, a un año de entrada en vigor el Acuerdo de Escazú, las Partes celebraron en Santiago de Chile su Primera Conferencia de las Partes (COP 1) organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), que oficia como Secretaría de la COP. No obstante que, en abril de 2022, el Estado de Chile no era Parte del Acuerdo de Escazú, dicha Conferencia se efectuó en su capital, Santiago, debido a que en aquella ciudad se emplaza la sede de la CEPAL.

En aquella instancia, por disposición expresa del Acuerdo de Escazú, fueron tres las temáticas que convocaron a las Partes: la definición de las reglas de procedimiento de la COP, incluyendo las modalidades para la participación significativa del público (artículo 15.4 letra a) del Acuerdo); el establecimiento de las disposiciones financieras que sean necesarias para el funcionamiento e implementación del Acuerdo (artículos 15.4 letra b) y 14 del Acuerdo), y; la fijación de las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (artículo 18 del Acuerdo), que consiste en un órgano consultivo, transparente, no contencioso, no judicial y no punitivo, cuyo objetivo es examinar el cumplimiento del Acuerdo

¹ Artículo 2 letra a) 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, 2018.

de Escazú y formular recomendaciones, asegurando una participación significativa del público y considerando las capacidades y circunstancias nacionales de las Partes.

La COP 1 del Acuerdo de Escazú cumplió con lo mandado por el mismo instrumento, adoptándose una serie de decisiones y declaraciones políticas de los Estados.

La Conferencia en comento se habría desarrollado sin mayores disensos entre las Partes, si no fuera por la postura de la delegación boliviana en orden de rechazar los mecanismos de significativa participación del público. Específicamente, el artículo 7 inciso séptimo de la propuesta de Reglas de Procedimiento de la COP, que establece que la Mesa Directiva de la COP estará integrada por uno de los representantes del público solo con derecho a voz – sin voto –, el artículo 14 de la misma propuesta normativa, que consagra y regula las modalidades de participación significativa del público en la COP, y que la integración del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento sea integrada por personas electas, previa postulación de candidaturas, planteando que debía componerse por personas designadas por los Estados y no por elección. Ello mientras las organizaciones de pueblos indígenas y de juventudes participantes como público demandaban mayor representación en los órganos de la COP. Finalmente, las pretensiones de Bolivia fueron desestimadas por consenso de los Estados Partes, prevaleciendo los artículos de participación significativa del público contenidos en las propuestas de reglamentos.

II. Participación del público en marco del Acuerdo de Escazú

El público en relación al Acuerdo de Escazú cumplió un rol, al menos, participativo en su proceso de negociación y ha sido llamado, por el propio Acuerdo, a jugar un papel significativo de participación en los órganos destinados a su implementación.

1. Participación del público en el proceso de negociación del Acuerdo de Escazú

El proceso de negociación del Acuerdo de Escazú contó con una participación significativa del público y se pretende que su implementación posea aquella misma característica derivada del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 – de ahora en adelante Principio 10 –, que afirma que el “mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”.

En la fase de negociación del Acuerdo se creó un Mecanismo Público Regional, consistente en un formulario de registro breve disponible en el sitio web de la CEPAL (CEPAL, 2013, p. 12), que permitió vincular al público registrado con el proceso de negociación y coordinar su participación en las reuniones internacionales, contando así con una significativa participación del público en las reuniones de negociaciones (CEPAL, 2022, p. 12). Es así como, en la Decisión de Santiago de 2014, se invita al público a designar a dos representantes para sostener un diálogo continuo con la Mesa Directiva (Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América

Latina y el Caribe, 2014, p. 4). Con posterioridad, como resultado de la Tercera Reunión del Comité de Negociación de 2016, se aprueban las modalidades de participación del público en el órgano negociador (Tercera 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, 2016, p. 1).

2. Participación del público en la implementación del Acuerdo de Escazú

Finalmente, el propio Acuerdo de Escazú, haciendo eco de su proceso de negociación participativa, destaca el rol del público. En ese sentido, se destaca lo señalado en su preámbulo, en orden de reafirmar el Principio 10 y reconocer la importancia “del trabajo y las contribuciones fundamentales del público y de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales para el fortalecimiento de la democracia, los derechos de acceso y el desarrollo sostenible”.² Asimismo, resaltan los principios de transparencia, rendición de cuentas, equidad intergeneracional y de máxima publicidad, consagrados en el artículo 3 del Acuerdo como guías para su implementación.

Asimismo, el Acuerdo define que se entiende por “Público”, siendo este, “una o varias personas físicas o jurídicas y las asociaciones, organizaciones o grupos constituidos por esas personas, que son nacionales o que están sujetos a la jurisdicción nacional del Estado Parte”.³

Luego en las disposiciones generales del Acuerdo, específicamente en los puntos 4 y 5 de su artículo 4, mandata que se proporcione al público la información necesaria para facilitar la adquisición de conocimiento respecto a los derechos de acceso con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva del Acuerdo, así como que se le oriente y asista para el ejercicio de sus derechos de acceso.

De lo anterior se desprende que el Acuerdo debe ser implementado con la participación del público, lo que además es consecuente con su propio contenido normativo, especialmente, con su artículo 7 sobre participación del público en los procesos de toma de decisiones ambientales.

Lo señalado precedentemente se expresa, en un primer término, en los artículos 15.4 letra a) y 18.2 del Acuerdo, toda vez que se refieren a que la COP y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, respectivamente, deben considerar la significativa participación del público.

a) Participación del público en la COP 1

Las reglas de procedimiento de la COP definen a “Público” con mayor amplitud que el Acuerdo, ya que no lo limitan a las personas naturales o jurídicas nacionales o sujetas a la jurisdicción

² Preámbulo 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, 2018.

³ Artículo 2 letra d) 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, 2018.

nacional de Estados Partes, sino que hace extensivo el término a quienes sean nacionales o se encuentren sujetos a la jurisdicción nacional de los países del Anexo I del Acuerdo de Escazú (COP 1 del Acuerdo de Escazú, 2022, p. 5),⁴ que enlista a todos los Estados de América Latina y el Caribe, sean o no Estados Partes.

En lo concerniente a la participación del público, el artículo 7.7 de las reglas en comento dispone que un representante del público integrará la Mesa Directiva de la COP con derecho a voz, y el artículo 14 establece las modalidades de participación significativa del público en la COP y en los órganos subsidiarios. En lo que a esta última disposición se trata, destaca que el público podrá participar de las reuniones de la COP y de los órganos subsidiarios, tendrá acceso a la información y documentación oficial, podrá intervenir en los debates, así como circular documentos y realizar contribuciones, e incluso podrá formular propuestas de textos en negociaciones de textos oficiales, entre otras formas de participación.

b) Participación del público en el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento

Por su parte, las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, bajo el mismo término extenso de “Público” (COP 1 del Acuerdo de Escazú, 2022, p. 18),⁵ faculta a este para presentar comunicaciones en las que solicite apoyo para el cumplimiento o alegar el incumplimiento de una o más disposiciones del Acuerdo (COP 1 del Acuerdo de Escazú, 2022, pp. 21-22),⁶ también le otorga los derechos de aportar información al Comité y de participar en las sesiones del órgano (COP 1 del Acuerdo de Escazú, 2022, p. 22).⁷ Por último, es menester mencionar que cualquier persona podrá presentar su candidatura para integrar el Comité, con tal que sea de gran integridad moral, con reconocida competencia en los derechos de acceso u otras materias del Acuerdo, nacional o residente de países del Anexo I del Acuerdo e independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial de dichos países (COP 1 del Acuerdo de Escazú, 2022, pp. 18-19).⁸

⁴ Artículo 2 letra h) de las Reglas de Procedimiento 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, 2022. Anexo 1 de la Decisión 1/1 de la COP 1 del Acuerdo de Escazú.

⁵ Artículo 1.2 de las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento 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, 2022. Anexo 1 de la Decisión 1/3 de la COP 1 del Acuerdo de Escazú.

⁶ Artículo 5 de las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento 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, 2022. Anexo 1 de la Decisión 1/3 de la COP 1 del Acuerdo de Escazú.

⁷ Artículo 6 de las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento 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, 2022. Anexo 1 de la Decisión 1/3 de la COP 1 del Acuerdo de Escazú.

⁸ Artículo 2 de las Reglas de Composición y Funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento 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, 2022. Anexo 1 de la Decisión 1/3 de la COP 1 del Acuerdo de Escazú.

III. Propuestas de las juventudes presentes en la COP 1

En la COP 1 del Acuerdo de Escazú se encontraban diversas organizaciones juveniles integrando el público. Las cuales presentaron, durante la segunda jornada de la cumbre, un pliego de proposiciones⁹ con los objetivos de que se reconozca a las niñas, niños, adolescentes y juventudes “como sujetas y sujetos de derecho, con acceso a una verdadera justicia ambiental e intergeneracional que respete y garantice [sus] Derechos Humanos” y “fortalecer la implementación del Acuerdo” (Juventudes participantes de la Primera 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 [Juventudes participantes de la COP], 2022, p. 1). En concreto, las juventudes presentes en la COP propusieron a los Estados Partes lo siguiente:

Primero: La creación de un mecanismo de participación permanente, formal y autoorganizado de co-gestión de las niñeces, adolescencias y juventudes, reconocido por las Naciones Unidas, que pueda promover la participación de las juventudes en las Conferencias de las Partes (COP) relativas al Acuerdo de Escazú y su implementación. Los objetivos de este mecanismo son: (1) mantener informados a las niñeces, adolescencias y juventudes interesadas en el Acuerdo de Escazú; (2) coordinar la participación de las niñeces, adolescencias y juventudes en las reuniones internacionales; (3) contribuir a la transparencia del proceso de negociación; y (4) representar los intereses de las niñeces, adolescencias y juventudes en las reuniones internacionales.

Segundo: Que un porcentaje, a definir por los estados partes, del Fondo de Contribuciones Voluntarias establecido en el artículo 14 del Acuerdo de Escazú, vaya destinado al sostenimiento de este mecanismo y su implementación.

Tercero: La inclusión de dos representantes de las niñeces, adolescencias y juventudes escogidos a través del mecanismo propuesto, bajo criterios de paridad de género, en la Mesa Directiva de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú que represente las voces e intereses de los grupos ya antes mencionados en las negociaciones.

Cuarto: Participación efectiva y plena de representantes de las niñeces, adolescencias y juventudes en los procesos de toma de decisiones de la COP. Que se exprese en la incorporación de dos representantes menores de 35 años, de distinto género, con enfoque interseccional e intercultural, en la Mesa Directiva del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento de la COP del Acuerdo de Escazú.¹⁰ Esto con el objetivo de asegurar la plena,

⁹ Disponible en: <https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/es/node/92>.

¹⁰ Se cometió la imprecisión de solicitar integrar la “Mesa Directiva” del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento, siendo que sus reglas de composición y funcionamiento no existían y, por tanto, aquella Mesa era inexistente y no se consideraba como tal en la propuesta de reglas del Comité. No obstante, la mención de una “Mesa Directiva” podría entenderse como una referencia a “Los Oficiales del Comité”, integrado por una Presidencia y dos Vicepresidencias, a cargo de organizar el trabajo del Comité de Apoyo.

oportuna y efectiva representación de la visión de niñeces, adolescencia y juventudes latinoamericanas y caribeñas, a lo largo de las diferentes Conferencias de las Partes que se realicen en torno al tratado en cuestión, logrando así que nuestras necesidades sean tomadas en cuenta de manera justa, oportuna y equitativa. (Juventudes participantes de la COP, 2022, p. 3)

Sin embargo, a pesar de que los Estados recibieron de buena forma sus proposiciones y valoraron su presencia y aporte en la COP, estas no lograron ser incluidas dentro de los reglamentos que se acordaron en la Conferencia, toda vez que no se discutieron por los Estados Partes del Acuerdo de Escazú en instancias oficiales. Ello fue así, en parte, porque no era un asunto considerado en el temario de la COP y debido a que las pretensiones bolivianas, ya expuestas, obligaron a las Partes a “defender” las instancias de participación del público propuestas en las reglas procedimentales de la COP y de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo, que eran sustancialmente modificadas por la proposición del Estado de Bolivia. Por otra parte, el pliego de propuestas de las juventudes fue presentado extraoficialmente a los y las representantes de los Estados durante la misma jornada en que se discutían las reglas contingentes y no existió una instancia adecuada para presentarlo oficialmente ante el plenario de las Partes. Sin perjuicio de que no prosperaron las propuestas de las juventudes en la Primera COP del Acuerdo de Escazú, se asentó el antecedente de demandas y necesidades de participación de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

No obstante, en la tercera jornada de la COP, las juventudes presentaron una enmienda, por medio de la delegación mexicana, con el fin que los arreglos financieros se basen en el principio de intergeneracionalidad. Propuesta que resultó aprobada por consenso de los Estados Partes.

Las siguientes páginas buscan complementar los argumentos otorgados por la Propuesta de las Juventudes, con el objeto de robustecer el pliego de proposiciones en vista de las próximas Conferencias de las Partes.

IV. Respaldo a la propuesta de las juventudes

Las fundamentaciones planteadas en el documento de proposiciones de las juventudes se sustentan en los siguientes puntos centrales: el Principio 10 que inspira al Acuerdo de Escazú; los artículos 1 y 3 letra g) del Acuerdo, sobre su objetivo y principio de equidad intergeneracional; el rol de las juventudes en la protección del ambiente por medio de un ejemplo; los antecedentes de mecanismos de representación oficial de las niñeces y juventudes en contexto del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC); y el objetivo del Comité de Apoyo de buscar una significativa participación del público (Juventudes participantes de la COP, 2022, pp. 1-2). Adicionalmente, existen otros argumentos históricos, de texto y fácticos, que considero servirán para respaldar futuras propuestas, los que expongo a continuación.

1. Argumento histórico: reuniones de los Estados Signatarios

La participación y relevancia de las juventudes ha sido un tópico que los Estados Signatarios del Acuerdo de Escazú han considerado, al menos así consta en las actas que consignan las intervenciones de sus dos reuniones.

En ese sentido, se destaca el reconocimiento por parte de los países participantes de la Primera Reunión de los Estados Signatarios, de la necesidad de facilitar especialmente la participación de grupos específicos como jóvenes, entre otros (CEPAL, 2020, p. 9). Mientras si de la Segunda Reunión de Estados Signatarios se trata, es relevante lo señalado por la entonces Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, en orden de afirmar que:

[E]n los tiempos de incertidumbre que se vivían era esencial repensar la forma de relacionarse con la naturaleza y que era necesario reconstruir con igualdad y sostenibilidad a través de grandes pactos que implicaran a todos los sectores sociales, incluidos los jóvenes. (CEPAL, 2021, p. 5).

Invitando con posterioridad a los participantes de la reunión a considerar especialmente a las y los jóvenes que buscan un futuro mejor, toda vez que son “los verdaderos beneficiarios del Acuerdo” (CEPAL, 2021, p. 5).

Por su parte, el Representante de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), junto con afirmar que la crisis climática es una crisis de los derechos de infancia (CEPAL, 2021, p. 13), manifestó que:

Todos los países y actores comprometidos con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo debían abogar por una participación inclusiva y significativa de los jóvenes en la aplicación del Acuerdo de Escazú. (CEPAL, 2021, p. 14)

Por tanto, las proposiciones de las juventudes presentes en la COP no son más que una propuesta de como concretizar algunas de las constataciones y declaraciones de organismos internacionales y Estados en instancias oficiales, en otras palabras, el pliego de proposiciones de las juventudes se constituye, en la práctica, como una guía destinada a la materialización de las intenciones manifestadas por los países signatarios del Acuerdo de Escazú y organizaciones internacionales presentes en sus reuniones.

2. Argumentos de texto: Acuerdo de Escazú y Derecho Internacional

El fin del Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe, siendo el medio para lograrlo la creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación. Finalmente, tanto aquel fin como el medio para lograrlo, “tienen como objetivo último contribuir a la protección del derecho de todas las personas de las generaciones presentes y futuras a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible” (CEPAL, 2022, p. 44).

Tanto del objetivo final de la aplicación material del Acuerdo, como del fin que contribuye a lograrlo y el medio para alcanzar dicho fin, se desprenden líneas argumentativas en favor de las propuestas de las juventudes presentes en la COP.

a) Objetivo final: contribuir a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible

Del objetivo final de la aplicación material del Acuerdo de Escazú se desprende una motivación central de las proposiciones de las juventudes, como lo es el principio de equidad intergeneracional, toda vez que el artículo 1 se refiere a la protección de los derechos a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible “de las generaciones presentes y futuras”, directriz que luego se consagra expresamente como un principio del tratado, ya que, su artículo 3 letra g), manda a los Estados Partes a guiarse por él en la implementación del Acuerdo.

Debido a la relevancia de aquel principio, es que la implementación del Acuerdo de Escazú implica considerar el interés de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Por tanto, la participación de estos en la implementación del Acuerdo es del todo pertinente y necesaria en el entendido de que son por antonomasia representantes de sus propios intereses.

b) Fin que contribuye al objetivo final: garantizar la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe

El antecedente por excelencia del Acuerdo de Escazú lo constituye el Principio 10, el cual afirma que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”. Sin embargo, para lograr aquella participación se requiere que se les garantice a las personas el reconocimiento y ejercicio de sus derechos de acceso.

Señalado lo anterior, resulta relevante lo dispuesto en los artículos 4.5 y 7 del Acuerdo. El primero de ellos establece que “cada Parte asegurará que se oriente y asista al público (...) de forma que se facilite el ejercicio de sus derechos de acceso”, mientras que el artículo 7 trata sobre la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales. De esta última disposición, se debe considerar especialmente sus numerales 1, 10, 12 y 13, que son útiles en la medida que obligan a los Estados Partes, respectivamente, a: 1) “asegurar el derecho de participación del público”, 2) a “establecer condiciones que sean propicias para la participación del público y que se adecuen a las características de este”, 3) a “promover la participación del público en foros y negociaciones internacionales” y 4) a “alentar el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existente”, en los que puedan participar distintos grupos y sectores (CEPAL, 2022, pp. 106-107).

En virtud de las disposiciones mencionadas es posible exigir consecuencia por parte de los Estados Partes, en orden a asegurar el derecho de participación del público en la implementación del Acuerdo de Escazú, así como el establecimiento de condiciones propicias y espacios apropiados de consulta para ello. Lo recién expuesto era un argumento

especialmente oportuno para fundamentar las propuestas de las juventudes relacionadas con el cumplimiento de los mandatos para la COP 1 contenidos en los artículos 15.4 letra a) y 18.2 del Acuerdo, referidos a las reglas de procedimiento de la COP y el reglamento de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo, respectivamente, más aún cuando estas últimas dos normativas consideran, expresamente, la participación significativa del público.

En ese sentido, las propuestas de las juventudes son una proposición pertinente de cómo implementar el Acuerdo en concordancia con sus propias disposiciones, con especial énfasis si se considera a los niños, niñas, adolescentes y juventudes como un grupo o sector para el cual es necesario establecer condiciones propicias para su participación, que se adecúen a ellas y ellos, debido al contexto social adultocentrista imperante, y en atención a que considerar particularmente las características de titulares de derechos en cuanto al ejercicio de estos es “un componente fundamental de un enfoque basado en los derechos y puede considerarse una directriz general y transversal del Acuerdo” (CEPAL, 2022, p. 118).

Lo expresado en el párrafo anterior debe entenderse, además, en el contexto de los artículos 4.3, 10 y 13 del Acuerdo de Escazú, que obligan a los Estados Partes a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar su implementación, las cuales no se limitan a medidas legislativas, reglamentarias y administrativas, sino que, entre otras, pueden ser de carácter político y de fortalecimiento de capacidades (CEPAL, 2022, p. 69), lo que puede estar dirigido tanto a actores estatales como no estatales (CEPAL, 2022, p. 155).

b.1) Respuesta desde el Derecho Internacional a la limitante del artículo 7

El Artículo 7 en sus numerales 1, 10, 12 y 13 establece obligaciones para los Estados Partes en favor del “público”, sin embargo, el término “público” se encuentra delimitado en el artículo 2 para quienes sean nacionales de Estados Partes o se encuentren bajo la jurisdicción de algún Estado Parte. Por tanto, en principio, el argumento de texto excluiría a las personas nacionales de Estados de América Latina y el Caribe que no sean Partes del Acuerdo de Escazú, a pesar de encontrarse enlistados en el Anexo I del mismo.

Ahora bien, la exclusión en cuanto a los contenidos esenciales de los derechos reconocidos en el Acuerdo no es tal, toda vez que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos otorga una serie de derechos para todas las personas, sin distinción y por el solo hecho de ser personas, que son útiles para fundamentar las propuestas de las juventudes. Cabe destacar que las normativas que se tratarán son aplicables de igual forma a las personas que sean consideradas como público en los términos del Acuerdo de Escazú, reforzando el argumento en favor de estas.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), así como el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), reconocen el derecho de las personas a participar en la dirección de los asuntos públicos. En lo que respecta a la primera de aquellas disposiciones, el Comité de Derechos Humanos ha sostenido que la

dirección de asuntos públicos del artículo 25 del PIDCP es “un concepto amplio que se refiere al ejercicio del poder político” y “[a]barca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales” (Comité de Derechos Humanos, 1996, p. 2), por tanto, nada impide que la normativa se refiera al derecho a participar en la dirección relacionada a la implementación del Acuerdo de Escazú. Además, se debe considerar que de la Observación en comentario se desprende que se “exige que se adopten medidas positivas para garantizar el disfrute pleno, efectivo y en igualdad de condiciones de los derechos de participación, incluso mediante procesos y mecanismos inclusivos, significativos y no discriminatorios” (CEPAL, 2022, p. 109), medidas que fueron propuestas por las juventudes en su documento propositivo.

Asimismo, la Meta 7 del Objetivo de Desarrollo Sustentable 16 (ODS 16)¹¹ de la Agenda 2030 reconoce la obligación de “[g]arantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades” (Asamblea General ONU, 2015, p. 29).

De igual forma, es menester mencionar que la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce derechos a la participación en favor de las niñas, niños y adolescentes, ello en virtud de lo dispuesto en sus artículos 12 a 17, destacándose el contenido del artículo 12.1 que obliga a los Estados Partes a garantizarles expresar libremente su opinión en todos los asuntos que les afecten. Teniendo los Estados la obligación de adoptar todas las medidas para dar efectividad a aquel derecho.¹²

Por último, es factible traer a colación el Principio 21 de la Declaración de Río que proclama que “[d]ebería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos”. Declaración adoptada en marco de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en la cual los líderes mundiales reconocieron que la meta del desarrollo sostenible requeriría la participación activa de todos los sectores de la sociedad y de todo tipo de persona, incluyendo a las niñas, niños y juventudes (Global Youth Biodiversity Network, 2016, p. 161).

Por ende, las personas nacionales de Estados de América Latina y el Caribe que no sean Partes del Acuerdo de Escazú fundamentan su derecho a participar en la implementación regional del Acuerdo en las disposiciones de Derecho Internacional recién expuestas, y en consecuencia, las proposiciones de las juventudes, además, apuntarían al cumplimiento de las normativas internacionales abordadas, debido a que están dirigidas a optimizar la observancia de su derecho a participar de la dirección de asuntos públicos, a través de medidas destinadas a garantizar dicho derecho mediante una participación activa en miras del fin y objetivo final del Acuerdo de Escazú.

¹¹ ODS 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

¹² Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.

c) Medio para lograr el fin: crear y fortalecer las capacidades y la cooperación

En lo concerniente a la creación y fortalecimiento de capacidades y cooperación resulta pertinente, para efectos de sostener la propuesta de las juventudes, lo dispuesto en los artículos 4.4, 4.5 y 4.6 del Acuerdo de Escazú.

Los artículos 4.4 y 4.5 tienen por objeto contribuir a la aplicación efectiva del Acuerdo, para ello obligan a los Estados Partes a proporcionar al público información para facilitar su adquisición de conocimientos sobre los derechos de acceso, y a orientar y asistir al público para facilitar el ejercicio de aquellos derechos. Mientras que el artículo 4.6 establece la obligación de que las Partes garanticen un entorno propicio para el trabajo de quienes promuevan la protección del ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección. Esta trilogía de numerales del artículo 4 son relevantes en la medida que la participación de las juventudes en la Mesa Directiva de la COP, en el Comité de Apoyo y en un mecanismo de participación de co-gestión ad hoc – que podría ser un órgano subsidiario-, contribuiría a la difusión del conocimiento sobre los derechos de acceso entre las infancias, adolescencias y juventudes y se trabajaría la orientación y asistencia para que estas puedan ejercer aquellos derechos, además ello iría en concordancia con el artículo 4.6, toda vez que los niños, niñas, adolescentes y jóvenes al promover la protección del ambiente son un grupo beneficiario de la obligación que contiene dicha disposición, por ende, acceder a su propuesta sería una forma de garantizarles un ambiente propicio de trabajo mediante el reconocimiento manifestado por medio de su inclusión en los órganos de la COP, lo que es coherente con lo afirmado por la CEPAL en relación a las formas de contribuir a crear un entorno propicio para la protección del ambiente, señalando que un elemento para ello son “mecanismos y procesos que permitan que el público participe de forma significativa”, y que el reconocimiento de las personas o grupos que defienden el ambiente puede ser por medio del fomento de la participación activa en la conducción de asuntos públicos (CEPAL, 2022, p. 72).

El financiamiento de las propuestas de las juventudes es relevante para fortalecer sus capacidades y, en ese sentido, la Decisión 1/4 de la COP 1, sobre arreglos financieros, da un paso en aquella dirección, al considerar que estos deben basarse en el principio de intergeneracionalidad (COP 1 del Acuerdo de Escazú, 2022, p. 26).

3. Argumentos fácticos

De la mano de los argumentos histórico y jurídicos, existen antecedentes que refuerzan los planteamientos anteriores al evidenciar el rol de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en la protección del ambiente y en la creación y ejecución de políticas ambientales en instancias multilaterales a nivel internacional.

a) Casos de niñeces, adolescencias y juventudes defensoras del ambiente

Como antecedente de que las juventudes han desempeñado un rol en la protección del ambiente en América Latina y el Caribe, que demuestra su capacidad para exigir su derecho

a crecer en un ambiente sano y seguro, es que en el documento de propuestas de las juventudes se expone el caso de 25 niñas, niños y jóvenes de Colombia que acuden a los tribunales de aquel país para defender a la Amazonía de su deforestación y exigir:

“(...) un acuerdo intergeneracional sobre las medidas que se adoptarán para reducir la deforestación y la emisión de gases efecto invernadero, así como las estrategias de adaptación y mitigación del cambio climático de cada una de las ciudades y municipios vulnerables del país (...)”. (Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Civil. STC4360-2018).

Finalmente, la Corte Suprema de Justicia de Colombia falla a favor de las niñas, niños y jóvenes, ordenando, entre otras cosas, que el Estado elabore un plan de acción que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonía, construya un pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano y contemple en los planes de ordenamiento territorial un plan de acción de reducción cero de la deforestación (Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe, s.f.-b).¹³

Asimismo, existen otros antecedentes como el denominado “Caso mecheros petroleros” de Ecuador, en que ofician como legitimados activos un grupo de niñas y niños que accionan contra la presencia, en el amazonas ecuatoriano, de mecheros para quema y venteo de gas asociado a la industria petrolera (Observatorio Jurídico de Derechos de la Naturaleza, s.f.), y el precedente de niñas, niños y adolescentes mexicanos que presentaron una demanda de amparo en contra de la ejecución, operación e inicio de actividades de una meggranja porcícola en el municipio de Homún del Estado mexicano de Yucatán - que forma parte de la Reserva Geohidrológica “Anillo de Cenotes”-, alegando la vulneración de su derecho a vivir en un medio ambiente sano, al agua, a una vida digna, entre otros, además de acusar una transgresión al principio precautorio y un abandono por parte de las autoridades responsables de sus obligaciones tendientes a preservar el equilibrio ecológico (Suprema Corte de Justicia de México. Primera Sala. Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 116/2019; Solicitante: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena).

Es procedente considerar nuevamente lo señalado en el artículo 4.6 del Acuerdo, a raíz de que lo expuesto en el presente apartado es una constatación del trabajo que realizan las niñas, niños, adolescentes y jóvenes para promover la protección del ambiente, lo que les hace acreedores de la obligación de los Estados Partes de garantizarles un entorno propicio para el trabajo, proporcionándoles reconocimiento y protección, siendo la propuesta de las juventudes una guía para cumplir con aquel deber.

¹³ Sentencia Rol N° 4360-2018 de la Corte Suprema de Justicia de Colombia disponible en: <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/stc4360-2018.pdf>

b) Experiencias de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en gestión internacional de políticas públicas ambientales

A su vez, el planteamiento en torno al artículo 4.6 del Acuerdo desprendido del apartado anterior se refuerza mediante el rol y la participación de las juventudes en instancias internacionales de creación y ejecución de políticas públicas ambientales.

Entre dichas instancias se encuentra la Youth Non-Governmental Organizations (YOUNGO) que se constituye como el órgano de representación oficial de la niñez y juventud en la CMNUCC (UNICEF, 2020, p. 12), que ha facilitado la participación de miles de jóvenes que se unen a los encuentros en el marco de dicha convención y ha organizado pre-conferencias oficiales con anterioridad a sus COP's, denominadas "Conference of Youth" (COY) (Global Youth Biodiversity Network, 2016, p. 162).

Asimismo, se establece el Grupo Principal de las Naciones Unidas para la Niñez y la Juventud (UNMGCY, por sus siglas en inglés) con el objetivo de comunicar la perspectiva de las juventudes y coordinar su participación en procesos de las Naciones Unidas enfocados en diferentes aspectos del desarrollo sostenible (Global Youth Biodiversity Network, 2016, p. 163). Por su parte, en el contexto de la implementación del Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), se cuenta con la Global Youth Biodiversity Network (GYBN) establecida tras la International Youth Conference on Biodiversity, la cual asume el rol de ser la plataforma de coordinación oficial de las juventudes para el CDB (Global Youth Biodiversity Network, 2016, pp. 164-166).

V. Conclusiones

En concordancia con lo que fue su proceso de negociación y con sus propias disposiciones, el Acuerdo de Escazú debe implementarse con la participación del público, para ello las reglas de procedimiento de la COP y las reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento consideran normativas destinadas a alcanzar una significativa participación del público.

Bajo la premisa anterior y en contexto de la COP 1 del Acuerdo de Escazú, las juventudes participantes en aquella instancia presentaron un pliego de propuestas para acceder a una verdadera justicia ambiental e intergeneracional y fortalecer la implementación del Acuerdo.

Aquellas proposiciones de las juventudes son una manera de concretizar intenciones y declaraciones de organizaciones internacionales y Estados Partes, además, de ser un aporte al fin del Acuerdo de Escazú, los medios para lograr ese fin, así como el objeto último al cual contribuyen, toda vez que se condicen con el principio de equidad intergeneracional y las propias disposiciones del Acuerdo relativas a la participación del público. Ello adquiere mayor relevancia en el entendido que las niñas, niños, adolescentes y jóvenes son los principales representantes de sus intereses y se constituyen como un grupo o sector para el cual es necesario establecer condiciones propicias para su participación, porque han desempeñado

un rol en la protección del ambiente y la creación y ejecución de políticas ambientales en instancias internacionales, pudiendo establecerse aquellas condiciones para su trabajo a través de su reconocimiento por medio de mecanismos que permitan su participación activa.

Asimismo, el documento de propuestas de las juventudes puede ser respaldado por disposiciones de Derecho Internacional que reconocen el derecho de las personas a participar en la dirección de asuntos públicos, incluyendo disposiciones especiales para niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

En razón de lo planteado en el presente trabajo es posible sostener que las propuestas de las juventudes presentes en la COP se dirigen a la materialización y observancia de las intenciones de organizaciones internacionales y Estados Signatarios y de las disposiciones del propio Acuerdo de Escazú y otros instrumentos internacionales. De esta manera, se espera que en futuras instancias oficiales de la COP del Acuerdo, dichas propuestas sean debidamente consideradas por los Estados Partes, toda vez que posicionan en el debate medidas que apuntan hacia una implementación más participativa y con perspectiva intergeneracional del Acuerdo, aspectos que no pueden soslayarse por los Estados, ya que, tanto el Derecho Internacional como el mismo Acuerdo de Escazú alzan a la participación como un derecho y a la intergeneracionalidad como un principio guía, que a su vez contribuyen a una mayor representación de las necesidades e intereses de la sociedad civil.

Bibliografía

Acuerdos de 2016 [Tercera 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]. Acuerdos 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. 08 de abril de 2016.

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, 04 de marzo de 2018.

CEPAL (2013). *Plan de Acción hasta 2014 para la Implementación de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y su Hoja de Ruta*, Secretaría Técnica-CEPAL.

CEPAL (2020). *Informe de la Primera Reunión de los Países Signatarios 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*, Secretaría Técnica-CEPAL.

CEPAL (2021). *Informe de la Segunda Reunión de los Países Signatarios 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*, Secretaría Técnica-CEPAL.

- CEPAL (2022). *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*, Secretaría Técnica-CEPAL.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969.
- Convención sobre los Derechos del Niño, 20 de noviembre de 1989.
- Comité de Derechos Humanos (1996). Observación General 25. Comité de Derechos Humanos. Art 25 participación en los asuntos públicos y derecho de voto. PIDCP. 57 Periodo de Sesiones, U.N. DOC. HRI/GEN/1/REV.7 AT 194 (1996). <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Observaci%C3%B3n-general-N%C2%BA-25-Comit%C3%A9-de-Derechos-Humanos.pdf>
- COP 1 del Acuerdo de Escazú (2022). Decisiones Aprobadas, Secretaría Técnica-CEPAL.
- Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sala de Casación Civil. STC4360-2018. <https://observatoriop10.cepal.org/sites/default/files/documents/stc4360-2018.pdf>
- Decisión de Santiago de 2014 [Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe]. Decisiones de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. 06 de noviembre de 2014.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 14 de junio de 1992.
- Global Youth Biodiversity Network (2016). CBD in a Nutshell, Global Youth Biodiversity Network Germany. https://www.cbd.int/youth/doc/cbd_in_a_nutshell.pdf
- Juventudes participantes de la Primera 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 (2022). *Implementación del Acuerdo de Escazú con solidaridad intergeneracional*, Secretaría Técnica-CEPAL. [https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/pages/files/implementation del acuerdo de escazu con solidaridad intergeneracional.pdf](https://acuerdodeescazu.cepal.org/cop1/sites/acuerdodeescazucop1/files/pages/files/implementation%20del%20acuerdo%20de%20escazu%20con%20solidaridad%20intergeneracional.pdf)
- Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. (s.f.) - a. *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*. Recuperado el 22 de junio de 2022 de <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>
- Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. (s.f.) - b. *Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia (STC 4360-2018)*. <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-corte-suprema-justicia-colombia-stc-4360-2018>
- Observatorio Jurídico de Derechos de la Naturaleza. (s.f.). *Mecheros petroleros en el Ecuador*. <https://www.derechosdelanaturaleza.org.ec/casos/mecheros-petroleros-en-el-ecuador/>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

Resolución A/RES/70/1 de 2015 [Asamblea General ONU]. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 de septiembre de 2015.

Suprema Corte de Justicia de México. Primera Sala. Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 116/2019; Solicitante: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. <http://indignacion.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/ENGROSE-SEFA-SCJN-116-2019-SUSPENSI%C3%93N-HOM%C3%9AN-VERSI%C3%93N-P%C3%9ABLICA.pdf>

UNICEF (2020). *Acuerdo de París para jóvenes*, UNICEF Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2021-07/acuerdo-paris-para-jovenes.pdf>

Eco-Reflexiones

Vol. II - N°8

ISSN 2735-6736

Programa en Derecho, Ambiente y Cambio Climático
Universidad de Concepción

Septiembre 2022
Concepción, Chile.

Cómo citar esta publicación:

COFRÉ, Diego. (2022). Hacia una implementación cada vez más representativa y participativa del Acuerdo de Escazú: respaldo a la propuesta de las juventudes presentes en la COP 1. *Eco-Reflexiones, II* (8).