

EL ROL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES EN LAS AGENDAS DEL REGIONALISMO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EL CASO DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

THE ROLE OF TRANSNATIONAL SOCIAL MOVEMENTS IN THE AGENDAS OF REGIONALISM IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN: THE CASE OF THE ESCAZÚ AGREEMENT

(FECHA DE RECEPCIÓN: 23/02/21 - FECHA DE ACEPTACIÓN 26/03/21)

Andrés Gabriel Boretto¹

RESUMEN

¿Qué alcance tienen los movimientos sociales transnacionales al momento de manifestar problemáticas locales con implicancias globales? ¿Cuál es su rol en la conformación de las agendas del regionalismo en América Latina? ¿Tienen algún tipo de incidencia efectiva en la integración regional? En este artículo buscaremos dar respuesta a estas preguntas a partir del Acuerdo de Escazú, por ser especialmente reivindicado por actores no estatales y por ser una bandera levantada de manera colectiva en América Latina y el Caribe.

Palabras clave: movimientos sociales transnacionales, integración regional, Acuerdo de Escazú, participación del público, sociedad civil.

ABSTRACT

What scope do transnational social movements have when manifesting local problems with global implications? What is your role in shaping the agendas of regionalism in Latin America? Do they have any kind of effective impact on regional integration? In this article I will seek to answer these questions based on the Escazú Agreement, as it is especially vindicated by non-state actors and because it is a flag raised collectively in Latin America and the Caribbean.

Keywords: transnational social movements, regional integration, Escazú Agreement, public participation, civil society.

¹ Estudiante de la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Córdoba, Argentina. Email: 1701860@ucc.edu.ar

1. INTRODUCCIÓN

Los procesos de integración y cooperación en América Latina y el Caribe presentan una mayor fragmentación y, a su vez, una profundización de múltiples crisis políticas, económicas y sociales a nivel doméstico en los países de la región. Además, la lucha por la hegemonía mundial entre los Estados Unidos de Norteamérica y la República Popular China ha llevado a la región a reparar en posibles oportunidades como en amenazas acaecidas de este conflicto. En este marco, el impacto de la pandemia de Covid-19 aceleró transformaciones ya establecidas en la política mundial; posiblemente propiciando la extensión de un desorden pre-pandémico (Haass, 2020).

En este contexto, es interesante constatar que el avance del Covid-19 en todo el mundo dejó en evidencia que la salida es colectiva. Países tanto del norte como del sur global no lograron evitar la crisis sanitaria y sus efectos, por eso es imprescindible el compromiso de los gobiernos en revitalizar el multilateralismo: una condición *sine qua non* para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible, con desarrollo humano y seguridad económica. También las organizaciones multilaterales, en lo posible, requieren de una participación descentralizada en sus estructuras internas para la toma de decisiones, en pro de una mayor concertación, transparencia y de horizontalidad en las relaciones internacionales. De igual manera, es preciso que los procesos de integración regional favorezcan una estrategia “de abajo hacia arriba”, permitiendo una mayor incidencia de la ciudadanía –en la articulación de las agendas regionales– y superando el carácter inter-gubernamental de las iniciativas de integración (Serbin, 2012).

Ciertamente, a fines de la década de los noventa y a comienzos del siglo XXI, surge una tendencia a la descentralización y al ascenso de movimientos sociales críticos a las políticas neoliberales, conformando una acción colectiva transnacional que permitió visibili-

zar los reclamos de las poblaciones locales (Garino, 2020). Dicha acción colectiva se constituyó a partir de diferentes actores no estatales, entre los cuales, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales de base ejercieron un rol considerable (Sikkink, 2003).

Estos actores no estatales reciben tres distintas configuraciones, según sus niveles de vinculación y movilización: redes, coaliciones y movimientos transnacionales. Las redes transnacionales de activistas representan las relaciones informales entre los actores no estatales en torno a intereses compartidos. Mientras que una coalición transnacional supone una coordinación estratégica entre los actores no estatales orientadas a provocar un cambio social, y con un mayor grado de formalización que las redes (Sikkink, 2003).

Por su parte, los movimientos sociales transnacionales refieren al conjunto de actores no estatales, con objetivos comunes y con la capacidad de generar acciones coordinadas y sostenidas de movilización social en más de un país para influir públicamente. A diferencia de las redes y coaliciones, los movimientos transnacionales se caracterizan por su capacidad de movilización conjunta a modo de protesta, más allá de las fronteras (Sikkink, 2003).

En efecto, cabe preguntarnos ¿qué alcance tienen los movimientos sociales transnacionales al momento de manifestarse por problemáticas locales con implicancias globales? ¿Cuáles son los reclamos y las consignas adoptadas en los últimos años por parte de estos movimientos? ¿Qué rol tienen en la conformación de las agendas del regionalismo en América Latina? ¿Tienen algún tipo de incidencia efectiva en la integración regional?

Para intentar responder a estos interrogantes, nos concentramos sobre el Acuerdo de Escazú, por considerarlo como un caso especialmente reivindicado por actores no

estatales de América Latina y el Caribe. En suma, la coordinación de una movilización conjunta detrás de Escazú propició la unidad de un movimiento social transnacional, es decir, como resultado de una acción colectiva responsable de establecer una estrategia común de participación durante las negociaciones del Acuerdo, presionar a los gobiernos para que lo ratifiquen e influir en la opinión pública de cada país.

2. ACUERDO DE ESCAZÚ: ORÍGENES, CONTENIDO, NEGOCIACIONES Y DESARROLLO

La adopción internacional del Principio 10 de la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (Brasil, 1992) estableció que el acceso a la información, a la participación en la toma de decisiones y a la justicia en asuntos ambientales son esenciales para promover el derecho a un medio ambiente sano y sostenible de las generaciones presentes y futuras¹. Justamente, no se trata solo de garantizar el acceso a la información sino, a partir de ello, asegurar una participación pública efectiva y, en caso de no respetar dichos derechos, poder exigirlos ante la justicia. Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento del Principio 10 fue un proceso irregular en América Latina y el Caribe, en la medida en que no era vinculante para los Estados.

Dos décadas después, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Brasil, 2012) tuvo por objetivo renovar el compromiso político en materia ambiental y evaluar los avances y desafíos hasta aquel entonces. Como resultado, y con el liderazgo de Chile y Costa Rica, se firmó 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”. En ella, los países signatarios señalan que es necesario alcanzar compromisos para la implementación de los derechos de acceso a la información,

participación y justicia en materia ambiental, consagrados en el Principio 10. Por ello, manifiestan su voluntad de iniciar un proceso de preparación de un instrumento regional y con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como Secretaría Técnica².

No obstante, dicha declaración no solo fue fruto de la voluntad de los gobiernos sino también, y especialmente, de una importante acción colectiva transnacional. ONG y movimientos de base trabajaron durante años reclamando y promoviendo el acceso a la información y la transparencia ambiental, en un contexto donde el deterioro ambiental crece exponencialmente frente a débiles legislaciones para la protección del ambiente, donde las poblaciones afectadas carecen de participación en la toma de decisiones y donde los proyectos extractivos y de infraestructura no están obligados a publicar información sobre su impacto socioambiental³.

Entre 2012 y 2014 se realizaron cuatro reuniones preparatorias, siendo la cuarta reunión en la que los países signatarios aprobaron la Decisión de Santiago, dando inicio formal a la negociación de un instrumento regional. Para ello, se creó un comité de negociación, con la significativa participación del público, se constituyó una Mesa Directiva, integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes y por la Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago como vicepresidentes, y se solicitó a la CEPAL que elaborara un documento preliminar del instrumento⁴.

¹ “Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, en CEPAL, 18/11/2015.

² “Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe”, 06/2012.

³ “La senda de sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú”, en DAR, 2019.

⁴ “Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, en CEPAL, 2018.

El Comité de Negociación sesionó por primera vez en mayo de 2015, llevando a cabo reuniones en distintas ciudades para avanzar en la negociación del acuerdo regional a partir de sucesivas versiones del texto que reúne las propuestas de los 24 países de la región y del Mecanismo Público Regional, espacio formal de participación de la ciudadanía.

El proceso de negociaciones duró hasta el 4 de marzo de 2018, fecha en la que los países adoptaron en Escazú (Costa Rica) 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; un instrumento legal de carácter vinculante que posibilitó la operacionalización del Principio 10. Posteriormente, en septiembre del mismo año, el Acuerdo se abrió a la firma de los 33 países de la región durante el 73º periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. A la fecha, el Acuerdo ha sido firmado por 24 países y, con la ratificación por parte de México (en noviembre de 2020), se han logrado las 11 ratificaciones necesarias para entrar en vigencia.

El objetivo de Escazú es “garantizar la implementación plena y efectiva [...] de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, 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”⁵.

Estos derechos de acceso “son reconocidos como interrelacionados e interdependientes y se enfatiza que contribuyen a la democracia, al desarrollo sostenible y los derechos humanos” (Nalegach Romero, 2019, p. 5-6).

⁵ Artículo 1 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación...

Por lo tanto, Escazú se establece como una herramienta que sirve de piso para los Estados parte, es decir, los Estados podrán siempre ampliar y otorgar más derechos de acceso pero no retroceder.

Analizando los derechos de acceso comprendidos en el Acuerdo vemos que, en primer lugar, el acceso a la información ambiental exige a los Estados otorgar y facilitar dicha información que esté bajo su poder a quienes así lo soliciten⁶. En segundo lugar, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales compromete al Estado a disponer de mecanismos de participación en asuntos que comprometan el medio o la salud de la población⁷. En último lugar, el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales permite impugnar y recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información, participación pública y con cualquier proyecto y actividad que afecte al medio ambiente⁸.

Otro punto importante que reivindica Escazú es la protección específica de personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales⁹; algo sin precedentes en la región y en el mundo. Además, contempla una serie de disposiciones sobre las condiciones y especificidades de pueblos indígenas y grupos en situación de vulnerabilidad, con objeto de favorecer el respeto de los derechos de acceso de estos grupos. Finalmente, establece una serie de obligaciones específicas para las empresas en cuanto al respeto de los derechos humanos en las actividades que realizan.

⁶ Artículo 5 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación...

⁷ Artículo 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación...

⁸ Artículo 8 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación...

⁹ Artículo 9 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación...

3. EL MOVIMIENTO SOCIAL TRANSNACIONAL COMO PROMOTOR DEL ACUERDO DE ESCAZÚ

Una de las potencialidades políticas de los movimientos sociales transnacionales radica en que constituyen una fuerte acción colectiva frente a problemas que trascienden fronteras, es decir, los problemas transnacionales son contestados transnacionalmente. La coordinación y el sostenimiento de una respuesta global es fundamental a la hora de llevar a cabo una movilización social transfronteriza, para influir públicamente y exigir soluciones (Sikkink, 2003).

La presencia internacional de estos movimientos y sus actores es crucial para superar el carácter inter-gubernamental de las iniciativas de integración entre los países, ya que llevan a una mayor transparencia, representación y responsabilidad de las instituciones internacionales (Sikkink, 2003).

En este sentido, el Acuerdo de Escazú constituye una lección sin precedentes sobre la potencialidad de organizar la demanda ante conflictos socioambientales comunes a toda la región, a través de la conformación de un movimiento social transnacional en América Latina y el Caribe. Son actores no estatales que unificaron su voz en un movimiento, desempeñando un papel relevante en el desarrollo de un instrumento regional de derechos.

La participación efectiva de los actores no estatales, durante el proceso de negociación, mantuvo un alto grado de ambición del Acuerdo y logró incluir dimensiones clave no previstas por los representantes gubernamentales: “Los defensores de los derechos humanos en materia de medio ambiente; la obligación de elaborar una lista de zonas contaminadas, por tipo de contaminante y ubicación; los principios de no regresión y prevención; y los instrumentos y mecanismos que amplían y facilitan el acceso a la justicia en materia de medio ambiente” (Barchiche, Hege, Napoli, 2019, p. 4).

Entre los actores no estatales que participaron efectivamente se destacan las organizaciones de la sociedad civil, siendo la mayoría miembros de Access Initiative¹⁰, y el público en general, que podía (presencial o a distancia) contribuir, expresar sus preocupaciones, indicar sus necesidades y dificultades y proporcionar datos e información durante las sesiones de negociación (Barchiche, Hege, Napoli, 2019, p. 4). Además, para formalizar la participación del público se requirió de una elección –votación electrónica mediante– de representantes de la sociedad civil, quienes podían asistir a las discusiones entre los países, hacer propuestas concretas para el texto del acuerdo, siempre y cuando al menos un país estuviera de acuerdo en que se discutiera la propuesta.

Para el Dr. Andrés María Nápoli¹¹, Director Ejecutivo de Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y representante del público elegido para participar en el Comité de Negociación del Acuerdo de Escazú, la participación del público fue importante en tres sentidos: i) que el Acuerdo no sea una mera declaración de principios como preveían los países en un primer momento; ii) que fuera un instrumento regional con carácter vinculante; y iii) la posibilidad de garantizar la significativa participación del público, es decir, que los actores no estatales fueran realmente escuchados y que sus propuestas no fueran en vano. Nápoli señala que desde la etapa de preparación se comenzó con reuniones entre los actores no estatales para definir una agenda temática, lo cual resultó ser un arduo trabajo y un constante proceso de aprendizaje.

¹⁰ Una red global de organizaciones de la sociedad civil dedicada a mejorar el acceso de la ciudadanía a la toma de decisiones sobre asuntos ambientales fortaleciendo el cumplimiento de las políticas y legislación ambiental.

¹¹ Nápoli, A. Comunicación personal, 28 de octubre de 2020.

“Al comienzo, la relación entre el público y los representantes de los gobiernos fue de mucho enfrentamiento pero en la reunión en Montevideo esto se terminó de saldar a partir de la definición del modo de participación del público en el Comité de Negociación, a partir de ahí comenzó un proceso de círculo virtuoso en el cual el público pudo incidir cada vez más en las negociaciones”, explica Nápoli. Por ello en la disposición de los artículos del Acuerdo (que están articulados en la medida en que se fue avanzando en las negociaciones) se ve reflejado un “estándar más bajo” en los primeros artículos de acceso a la información que demuestra ese enfrentamiento de un primer momento, luego en los artículos de participación ese nivel estándar sube y lo mismo ocurre en los referidos a la justicia; y finalmente en el último capítulo sobre los defensores ambientales se ve reflejado el nivel de ambición logrado por parte del público, ya que “dicho capítulo ni siquiera estaba en el texto borrador inicial”. Este “círculo virtuoso” sirve para reconocer el continuo *in crescendo* que tuvo la negociación: “Ya no es un tema de negociación entre países sino intersectorial”.

Al mismo tiempo, Nápoli entiende que el Acuerdo de Escazú, en parte, es el logro de una política organizada y acordada por actores no estatales (con el fundamental apoyo de la CEPAL). Ahora, “la esperanza está en que Escazú sea un camino de integración de la región: un foro ambiental para América Latina y el Caribe”; porque si bien en relación al Acuerdo hubo una constante coordinación entre las organizaciones, en un plano general sobre los conflictos socioambientales no se cuenta con la misma suerte: “En la región aún no hay una coordinación sistemática”.

Por otra parte, la Prof. Soledad Rojas Kotzing¹², activista ambiental de la quinta región de Chile y voluntaria de Escazú Ahora

¹² Rojas Kotzing, S. Comunicación personal, 28 de octubre de 2020.

Chile, confía en que el Acuerdo eleve realmente los estándares de protección ambiental en la región. Específicamente en Chile, si bien el Acuerdo no fue firmado por el gobierno de Sebastián Piñera, la lucha por el acceso a la información, a la participación en las tomas de decisiones y a la justicia en asuntos ambientales sigue en pie. En especial por la vida de activistas que dejaron un importante legado de lucha y compromiso por el medioambiente, como el caso de Macarena Valdés o Alejandro Castro, que “pusieron su cuerpo y su vida en una causa que es responsabilidad de todos”. La muerte de ambos sigue sin ser esclarecida, la falta de justicia y la desprotección de sus familias hace que se mantenga el reclamo por la protección de las defensoras y los defensores ambientales.

“Macarena Valdés era mapuche, era pobre y la mataron por liderar una lucha contra la instalación de una central hidroeléctrica en el río Tranguil”, dice Rojas Kotzing. “Su legado es que sigamos en lucha por la violencia invisibilizada hacia los activistas socioambientales”. De manera que “las nuevas generaciones vienen reclamando una mayor participación en las tomas de decisiones, algo que en Chile no se acostumbra debido a la herencia de la dictadura por el orden y el cumplimiento sistemático de la ley”. “La introducción de las temáticas medioambientales en Chile se ve potenciada por el involucramiento de los jóvenes, son los más jóvenes los que toman esta posta y vuelven política la acción”.

4. CONCLUSIÓN

En suma, en un contexto de crisis del multilateralismo mundial y de una mayor fragmentación entre los países de la región, la firma del Acuerdo de Escazú es un paso adelante en la promoción de una agenda regional ambiental liderada por la significativa participación del público.

Vemos en Escazú un modelo de integración de abajo hacia arriba, logrado por y para

América Latina y el Caribe. La superación del carácter intergubernamental en la conformación de la agenda puede entenderse desde la coordinación sostenida de movilización social entre los países de la región, entre ONG, asociaciones, movimientos de base y demás. La creación de una estructura de este tipo modificó las prioridades de la integración regional, ya que, por ejemplo, como mencionaba Nápoli, la temática de los defensores ambientales ni siquiera estaba en agenda.

En definitiva, fueron actores no estatales los impulsores de los principales artículos del Acuerdo; actores que se constituyeron eventualmente en un movimiento social transnacional para hacer visibles sus reclamos y para llevar sus propuestas a los representantes de los gobiernos en las sesiones de negociación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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). División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- Barchiche, D.; Hege, E.; Napoli, A. (2019). El Acuerdo de Escazú: ¿un ejemplo ambicioso de tratado multilateral a favor del derecho ambiental? En Issue Brief. N°03. París: IDDRI. Recuperado de https://www.iddri.org/sites/default/files/PDF/Publications/Catalogue%20iddri/D%C3%A9cryptage/201903-IB0319ES_Escazu.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43301-acceso-la-informacion-la-participacion-la-justicia-asuntos-ambientales-america>
- Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe», 06/2012. Recuperado de <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Garino, M. A. (2020). Movimientos sociales transnacionales como promotores de la transformación del regionalismo latinoamericano. En América latina em foco. (ALACIP).
- Haass, R. (2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. En Foreign Affairs. Recuperado de <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>
- La senda de sociedad civil hacia el Acuerdo de Escazú en América Latina y el Caribe (2019). Lima: DAR. Recuperado de https://www.dar.org.pe/archivos/publicacion/200_escazu_regional.pdf
- Nalegach Romero, C. (2019). Claves del Acuerdo de Escazú. En Justicia y Ciudadanía Ambiental, cap. 4. Recuperado de https://farn.org.ar/iafonline2019/wp-content/uploads/2019/07/4.1_Nalegach-Romero-C_Claves-del-Acuerdo-de-Escazu.pdf
- Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo» en CEPAL, 18/11/2015. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/infografias/principio-10-la-declaracion-rio-medio-ambiente-desarrollo#:~:text=El%20Principio%20%20busca%20asegurar,las%20generaciones%20presentes%20y%20futuras.>
- Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. En Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Recuperado de <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>
- Sikkink, K. (2003). La dimensión transnacional de los movimientos sociales. En Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales. Buenos Aires: Zorzal.