

A cinco años de la adopción del Acuerdo de Escazú. A propósito del reciente archivo de este emblemático instrumento regional por parte de la Asamblea Legislativa¹

Five years after the Escazu Agreement was adopted, this emblematic regional instrument has just been shelved by the Legislative Assembly

Nicolás Boeglin Naumovic²

Recibido – Received: 20 / 04/ 2023 / Corregido – Revised: 27/ 04/ 2023 / Aceptado – Accepted: 30/ 05/ 2023

El pasado 1.º de febrero, la Asamblea Legislativa de Costa Rica optó por no mantener en la corriente legislativa el expediente correspondiente al trámite de aprobación del Acuerdo de Escazú, puesto a su conocimiento desde el mes de febrero del 2019.

Como era de esperar, fueron varios los titulares en la prensa internacional insistiendo en la inconsistencia total de Costa Rica: un ejemplo, entre muchos, la nota de France24 titulada *Costa Rica, promotor del Acuerdo de Escazú sobre medioambiente, lo deja morir* o bien la nota de la DW (Alemania) titulada *Acuerdo de Escazú sin Costa Rica : del liderazgo al olvido*.

Efectivamente, al vencerse el plazo cuatrienal, este expediente legislativo pasa a ser definitivamente archivado, a menos que el Poder Ejecutivo costarricense decida presentarlo de nuevo en la corriente legislativa: se estima que esta posibilidad no ocurrirá con las actuales autoridades que tomaron posesión en mayo del 2022.

El Acuerdo de Escazú: un breve recuento

Como se recordará, el Acuerdo de Escazú es un tratado internacional adoptado bajo los auspicios de la Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) en marzo del 2018 en Costa Rica por 33 delegaciones de América Latina y del Caribe, por lo que la ausencia de Costa Rica entre sus Estados parte plantea una serie de interrogantes.

El largo proceso de negociación iniciado en el 2013 fue coliderado por Chile y Costa Rica. El texto finalmente adoptado en Costa Rica el 4 de marzo del 2018 consta de 26 artículos (el texto se encuentra disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/S2200798_es.pdf): su objetivo es traducir en términos legales el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre participación pública informada en materia ambiental. Su entrada en vigor, el 22 de abril del 2021, fue celebrada por diversos Estados, entidades de la sociedad civil y organizaciones internacionales, incluyendo dentro de Naciones Unidas, al mismo Secretario General.

¹ Reproducción adaptada del artículo publicado por Nicolás Boeglin Naumovic, en el sitio de la UCR noticias, sección Voz experta UCR, el 3 de abril de 2023.

<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2023/3/04/voz-experta-a-cinco-anos-de-la-adopcion-del-acuerdo-de-escazu.html>

² Profesor de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica (UCR). nboeglin@gmail.com

En el mes de marzo del 2022, una importante cita en la capital costarricense auspiciada por la CEPAL con los principales bancos internacionales de cooperación al desarrollo (Banco Mundial, BCIE, BID, BEI) y con representantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reafirmó que el Acuerdo de Escazú se enmarca perfectamente con los lineamientos generales sobre transparencia y rendición de cuentas que promueven estas entidades internacionales en materia de inversión. Por razones que ameritan ser investigadas, y no lo han sido, este comunicado de prensa y el evento como tal no fueron referenciados en los medios de la prensa costarricense (nota 1).

Como bien se sabe, Escazú ha sido descrito por numerosos especialistas como un instrumento moderno en materia de gestión y de gobernanza ambiental, y ello desde muy diversas perspectivas y disciplinas (nota 2). Un reciente llamado a Brasil para garantizar la supervivencia de la población Yanomami exige la pronta ratificación del Acuerdo de Escazú (<https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2023/015.asp>).

En el mes de abril del 2022, la CEPAL difundió una guía de implementación (de casi 200 páginas) del Acuerdo de Escazú: se trata de un texto muy valioso, y de lectura muy recomendada para organizaciones sociales, así como para decisores y entidades públicas, y público en general interesado (https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642_pfc-white_paper-escazu_guia_de_implementation.pdf).

En el mes de noviembre del 2022, el primer foro sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales se reunió en la capital ecuatoriana.

Estas y otras actividades, totalmente ignoradas por gran parte de la prensa costarricense, denotan el fuerte impulso que la CEPAL y los Estados Parte le imprimieron en este 2022 al Acuerdo de Escazú, en aras de lograr su pronta implementación y correcta aplicación.

Un hecho insólito

Cabe precisar que fue sin Costa Rica que el Acuerdo de Escazú entró oficialmente en vigor el 22 de abril del 2021, con 12 Estados Parte, siendo Argentina y México los Estados que permitieron alcanzar la cifra necesaria para su entrada en vigor.

En el caso de Costa Rica, es la primera vez que se observa semejante ausencia por parte de un Estado que colidera una negociación de un instrumento internacional y que le da el nombre de uno de sus cantones al acuerdo aprobado: Costa Rica es doblemente ausente, al no haber estado entre los primeros Estados en ratificarlo y al no figurar tampoco en el grupo de Estados que le otorga vida jurídica al alcanzar el mínimo de ratificaciones requeridas para su entrada en vigor (11 Estados requeridos, en el caso del Acuerdo de Escazú).

Se trata de una situación totalmente anómala e insólita, y sobre todo desconocida hasta la fecha en la práctica diplomática internacional. Tanto dentro como fuera de Costa Rica, la inconsistencia con la imagen internacional proyectada es absoluta.

En el pasado, un instrumento regional emblemático que fue también adoptado en el territorio costarricense se ajustó a lo que se espera siempre de un Estado que hospeda la ronda final de una negociación de un futuro tratado: Costa Rica fue el primer Estado en ratificar en 1970 la Convención Americana



sobre Derechos Humanos, también conocida como *Pacto de San José*.

En el ámbito interno, la incongruencia de varios partidos políticos es más que evidente al recordarse que, en febrero del 2020, el Acuerdo de Escazú fue aprobado en primer debate con 44 votos a favor y 0 en contra. Raramente, se ha observado en Costa Rica tan repentino cambio de parecer de diversas agrupaciones políticas, cuyos legisladores se retiraron en mayo del 2022 de la legislatura (2018-2022) sin brindar ninguna explicación al respecto.



Manifestación contra el Ministerio de Salud, 21 de agosto del 2008, con la presencia de la Ministra de Salud, María Luisa Ávila, sobre el intento - algo original - de las autoridades de salud de legalizar el bromacil en el agua potable (no es ninguna broma, así como se lee, legalizar el bromacil en el agua potable) de varias comunidades afectadas por la insensata expansión de la piña de exportación MD2 (o «Sweet Gold») en la región de Siquirres. En el 2011, las autoridades sanitarias rehuyeron un debate público en la misma UCR. En el 2017, el Decreto Ejecutivo 40423 prohibió finalmente el uso de bromacil en Costa Rica. Foto perteneciente a los archivos del autor. Se leyó en el 2009 por parte de la misma titular de Salud que: «Los del IRET se han negado a dar los nombres de los niños, con el argumento de la confidencialidad, lo cual en lo personal me parece un absurdo en estos casos. En lo personal y como Ministra me parece una barbaridad» (véase artículo del Semanario Universidad titulado Revelación de agroquímicos en orina de menores genera disputa, <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/revelacin-de-agroquimicos-en-orina-de-menores-genera-disputa/>).

Las lagunas persistentes del ordenamiento jurídico en materia ambiental

Resulta bastante erróneo sostener que el Acuerdo de Escazú no aporta nada nuevo al marco legal existente costarricense, tal y como se ha escuchado por parte de las actuales autoridades costarricenses para justificar su no aprobación.

Un notorio caso de contaminación del agua potable en la comunidad de Cipreses (Cartago) ha evidenciado la total falta de pericia de las actuales autoridades costarricenses a cargo de velar por la calidad del agua suministrada. El caso confirma - una nueva vez - la urgente necesidad de garantizar y de consolidar una participación ciudadana informada en materia ambiental en Costa Rica. Es precisamente, uno de los propósitos del Acuerdo de Escazú.

El impacto en la salud humana de personas pertenecientes a comunidades afectadas por la expansión piñera es otra pesada y dramática deuda que arrastran desde muchos años las autoridades sanitarias y ambientales de Costa Rica: existe un muy completo reportaje del 2019 publicado en el medio digital *Delfino.cr*, cuya lectura se recomienda y el documental siempre de una indignante actualidad *No nos tapen la boca: hablemos de contaminación piñera. Homenaje a Mayra Umaña, lideresa ecologista*, del programa Era Verde, Canal 15 UCR, realizado en el 2014 (<https://www.youtube.com/watch?v=3Pnt3UU-J3uA>). No está de más señalar la catástrofe ambiental provocada por una empresa minera en Abangares el 15 de julio del 2022, que vino a desnudar nuevamente la falta de capacidad fiscalizadora del Estado costarricense y

los altos riesgos de la minería química en países tropicales.

Entre otros ejemplos de omisiones legales en Costa Rica que se buscan precisamente solucionar mediante un texto como el Acuerdo de Escazú, la indefensión de las personas que defienden el ambiente constituye una persistente realidad en Costa Rica: al respecto, una valiosa publicación titulada *Una memoria que se transforma en lucha: 30 años de criminalización del movimiento ecologista en Costa Rica* documenta una realidad muy alejada de la imagen de democracia verde y pacífica promovida internacionalmente por el Estado costarricense en los últimos 30 años (<https://semanariouniversidad.com/wp-content/uploads/2020/12/Libro-30-anos-de-Criminalizacion.pdf>). Incluso, un informe presentado por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en septiembre del 2022 recomienda expresamente a Costa Rica ratificar sin más preludeos el Acuerdo de Escazú, ante la situación de total vulnerabilidad que sufren líderes de varias comunidades indígenas costarricenses, dos de ellos asesinados en menos de un año, entre marzo del 2019 y febrero del 2020.

Otro aspecto que busca regular este tratado internacional, como el acceso a la información en materia ambiental, es objeto de lagunas persistentes que precisamente, obligan a ciudadanos y a organizaciones costarricenses a recurrir sistemáticamente a los tribunales de justicia para obtener información que entidades estatales les niegan o les entregan de manera parcial. El mismo recurso a la justicia nacional se puede observar en materia de participación de comunidades potencialmente afectadas por un proyecto de cierta

envergadura: sobre este preciso punto, Chile recientemente estableció un mecanismo siguiendo precisamente los lineamientos del Acuerdo de Escazú, véase enlace oficial del SEA - Servicio de Evaluación Ambiental- (<https://www.sea.gob.cl/noticias/directora-ejecutiva-valentina-duran-anuncio-la-creacion-del-departamento-de-participacion>).

La conflictividad socioambiental en aumento registrada en Costa Rica en los últimos tiempos, en gran parte causada por el mismo Estado costarricense, evidencia las carencias del actual marco normativo en materia ambiental (y los reiterados informes del Estado de la Nación así lo documentan ampliamente). Por otro lado, mediciones internacionales como el indicador EPI elaborado por dos prestigiosas universidades en Estados Unidos, confirman el acelerador descenso de Costa Rica en sus posiciones de otrora en materia de desempeño ambiental (<https://epi.yale.edu/epi-results/2022/country/cri>).

Otro tema sobre el que tampoco se ha observado mayores esfuerzos es con respecto al alto impacto en la salud humana de los pesticidas que se usan masivamente en Costa Rica, cuyas moléculas respiran o ingieren las comunidades humanas circundantes a extensas zonas de monocultivo, objeto de una alerta por parte del PNUD en mayo del 2022 (ver Semanario Universidad) publicación titulada *PNUD: Costa Rica usa hasta 8 veces más plaguicidas que los demás países OCDE de América*.

En relación con otros denominados «argumentos» en contra del Acuerdo de Escazú, que circularon a partir del mes de abril del 2021, por parte de una influyente cámara empresarial costarricense (UCCAEP), un primer intento para debatirlos públicamente con especialistas no logró su cometido (véase



la emisión *Café para Tres* del medio *Delfino*. *cr* del 22 de abril del 2021 al que no quisieron concurrir representantes de UCCAEP, <https://es-la.facebook.com/Delfinocr/videos/caf%C3%A9-para-tres-la-pol%C3%A9mica-en-torno-al-acuerdo-de-escaz%C3%BA-con-nicol%C3%A1s-boeglin-y-%C3%A1/835661550363279/>). Dos intentos posteriores en aras de realizar debates públicos con representantes de la UCCAEP tampoco fructificaron (nota 3). El hecho que no haya sido posible debatir estos supuestos «argumentos» no ha sido obstáculo para que un gremio profesional como el Colegio de Geólogos de Costa Rica los apoye; ya en el 2008-2010 este gremio profesional se había destacado en ser el único en justificar la minería química a cielo abierto en la Zona Norte de Costa Rica, durante la polémica suscitada por el proyecto minero de la empresa canadiense Infinito Gold, ubicado en la localidad de Las Crucitas: como bien se sabe, este proyecto fue declarado de «conveniencia nacional» por el Ejecutivo en octubre del 2008, de manera sorpresiva e inconsulta, y declarado totalmente ilegal por la justicia costarricense en noviembre del 2010.

Un profundo desconocimiento en Costa Rica sobre el contenido del Acuerdo de Escazú

Pese al hecho de que este instrumento innovador y de vanguardia fue adoptado en Costa Rica el 4 de marzo del 2018, y celebrado como tal por parte de la CEPAL, su difusión y su divulgación han sido relativamente limitadas en Costa Rica. Basta con revisar los titulares en la prensa en el momento de su

adopción en marzo del 2018 para percatarse de un profundo silencio mediático en varios de los principales medios de prensa costarricenses, y que a la fecha no se ha explicado mayormente ni investigado.

El mismo Estado costarricense ha sido omiso en divulgar su contenido desde el 2018 y han sido muy pocas las iniciativas gestadas desde universidades públicas y entidades sociales, siendo posiblemente la Universidad de Costa Rica (UCR) la entidad que ha registrado mayor cantidad de conversatorios, charlas, emisiones de radio y publicaciones, que tuvimos la oportunidad de reseñar hace unos pocos meses (nota 4).

En una reciente encuesta publicada en noviembre del 2022 (<https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2022/12/informe-ambienteUNA.pdf>) y realizada desde la Universidad Nacional (UNA), se puede leer (p. 21):

Sin embargo, a pesar de que, el Acuerdo de Escazú entró en vigor desde el 22 de abril de 2021, y que el país propuso y lideró el proceso de negociaciones, hasta la fecha no lo ha ratificado. Por tanto, se consultó a la población encuestada si ha escuchado sobre el Acuerdo, donde la mayoría de las personas encuestadas, 92,6%, no lo había escuchado, mientras que tan solo 7,4% sí lo había escuchado.

Se puede incluso explicar esta cifra tan baja de 7,4% debido a una estrategia bastante peculiar de algunos grandes medios de prensa, tendiente a no abrir sus espacios a un análisis pormenorizado sobre el contenido mismo de este tratado internacional: ello para no informar a los costarricenses sobre los alcances del tratado.

Invitamos desde ya a especialistas sobre lo que bien se puede denominar una «*estrategia de invisibilización*» a interesarse en lo ocurrido con el Acuerdo de Escazú en algunos grandes medios de información costarricenses.

La misma encuesta denota, no obstante, que la opinión pública costarricense se muestra muy a favor, y ello en más de 95%, con los principales objetivos y propósitos enunciados dentro del mismo texto de este tratado regional.

A modo de conclusión

Más allá del desconocimiento generalizado que se tiene en Costa Rica sobre el contenido exacto del Acuerdo de Escazú, y de la poca información que parecieran tener algunos jefes sobre el carácter incompleto del marco legal en materia ambiental costarricense, el liderazgo internacional de Costa Rica en América Latina en materia ambiental queda, desde el pasado 1.º de febrero, entredicho y es muy poco lo que puedan hacer las autoridades al respecto.

El simple hecho de archivar el Acuerdo de Escazú desde ya daña sustancialmente la imagen de Costa Rica en el exterior: son varios los recientes titulares en la prensa internacional de este inicio del mes de febrero del 2023 que hacen ver la total incongruencia de Costa Rica en materia ambiental: por ejemplo la nota de France24 titulada *Costa Rica, promotor del Acuerdo de Escazú sobre medioambiente, lo deja morir* o bien la nota publicada en GoodPlanet Mag titulada *Le Costa Rica fait passer à la trappe un traité de défense de l'environnement*.

Desde Naciones Unidas, el mismo *Relator Independiente sobre Derechos Humanos y Ambiente* no tardó en hacer ver su profundo

malestar con la decisión de la Asamblea Legislativa de Costa Rica de archivar este expediente legislativo.

Tal y como se indicaba en una nota publicada por el Semanario Universidad en la misma fecha del 1.º de febrero, al no aprobar el Acuerdo de Escazú, «Costa Rica está perdiendo toda credibilidad internacional, al estar dándole la espalda a dos pilares tradicionales de su política exterior, como lo son derechos humanos y ambiente».

No está de más indicar que este archivo por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica producirá a su vez efectos más allá del territorio costarricense, al ofrecer ahora un inesperado argumento a los detractores del Acuerdo de Escazú en Guatemala, El Salvador y Honduras: se trata de Estados centroamericanos que ya sea, persisten en no ratificarlo como Guatemala, que recientemente notificó una peculiar solicitud al Secretario General de Naciones Unidas (nota 5); o bien que tan siquiera lo han firmado (El Salvador y Honduras). Los efectos de este archivo por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica no se circunscriben a la región centroamericana como tal: tanto en el sur del continente latinoamericano como en el Caribe, este archivo resultará de igual forma de gran utilidad para sectores políticos y económicos opuestos a reconocerle derechos a los defensores del ambiente en los Estados que aún no lo han tan siquiera firmado (Cuba y Venezuela); o bien, que han firmado, pero aún no han ratificado el Acuerdo de Escazú: a saber, conjuntamente con Costa Rica, Brasil, Haití, Paraguay, Perú y República Dominicana.



Notas

Nota 1: Ni en el día en que fue divulgado este comunicado de prensa de la CEPAL ni en los días posteriores se encontró referencia alguna en los grandes medios de prensa costarricenses. Unos 10 días después del evento, el 18 de marzo para ser exactos, fue el Semanario Universidad el que editó esta nota de prensa.

Nota 2: Véase por ejemplo Peña Chacón M., *Transparencia y rendición de cuentas en el Estado de Derecho ambiental*, Delfino.cr, edición del 17 de abril del 2021. Sobre el Acuerdo de Escazú, remitimos a tres valiosas (y voluminosas) publicaciones colectivas que detallan los alcances de su contenido y de su importancia para la consolidación de una verdadera democracia ambiental en América Latina y el Caribe: Atilio Franza J. & Prieur M. (dir.), *Acuerdo de Escazú: enfoque internacional, regional y nacional*, Editorial Jusbaire, Buenos Aires, 2022, 670 pp., <https://infocdmx.org.mx/images/biblioteca/2022/Libro%20Acuerdo%20Regional%20de%20Escaz%C3%BA%20Enfoque%20Internacional,%20Regional%20y%20Nacional.pdf>; así como Barcena A., Muñoz Ávila L., TORRES V. (Editoras), *El Acuerdo de Escazú sobre democracia ambiental y su relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, 2021, CEPAL / Universidad del Rosario (Colombia), 298 páginas, [2020, Universidad del Litoral, Argentina, <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/handle/11185/5688>. El hecho que se trata de un instrumento de vanguardia se puede confirmar aún más al revisar los desarrollos para garantizar una correcta aplicación del Artículo 7 y del Artículo 9, elaborados por la misma CEPAL en la guía de implementación del Acuerdo de Escazú, presentada formalmente en abril del 2022, \[https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642_pfc-white_paper-escazu_guia_de_implementacion.pdf\]\(https://www.cepal.org/sites/default/files/news/files/21-00642_pfc-white_paper-escazu_guia_de_implementacion.pdf\)](https://www.cepal.org/es/publicaciones/47427-acuerdo-escazu-democracia-ambiental-su-relacion-la-agenda-2030-desarrollo#:~:text=El%20Acuerdo%20de%20Escaz%C3%BA%20representa,nuestro%20tiempo%3A%20el%20desarrollo%20sostenible; y Prieur M., Sozzo G. y Napoli A. (Editores), <i>Acuerdo de Escazú hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe</i>, 330 páginas,</p></div><div data-bbox=)

Nota 3: Diversos intentos en aras de debatir públicamente estos supuestos «argumentos» con académicos y especialistas en materia ambiental fracasaron: primero en el mes de abril del 2021 con un espacio auspiciado por el medio digital costarricense Delfino.cr, luego en mayo del 2021 con un debate organizado desde la UCR, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/05/24/ambientalistas-claman-por-ratificacion-de-derechos-establecidos-en-el-acuerdo-de-escazu.html>; así como en junio del 2021 desde el Colegio de Biólogos de Costa Rica. Al tratarse de foros virtuales en los que se solicitaba a la UCCAEP conectar a sus representantes a una hora determinada en una fecha fijada con antelación, las razones esgrimidas para no asistir plantean interrogantes muy válidas. Al parecer, enviar comunicados a los congresistas contra el Acuerdo de Escazú (por ejemplo la carta de febrero del 2022, suscrita por varias importantes corporaciones del sector privado costarricense, <https://surcosdigital.com/wp-content/uploads/2022/02/Carta-oposicional-Acuerdo-de-Escazu-Camaras.pdf>) y rehuir constantemente el debate público sobre sus supuestos «argumentos» fue la tónica de algunos en Costa Rica.

Nota 4: Sobre varias actividades producidas desde la UCR, véase la sección *Algunos aportes realizados desde la Universidad de Costa Rica* en Boeglin N., *Colombia a pocos meses de ser oficialmente Estado Parte al Acuerdo de Escazú. Reflexiones desde Costa Rica*, Sección Voz Experta, edición del 16 de noviembre del 2022, Portal de la UCR, <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2022/11/15/voz-experta-colombia-a-pocos-meses-de-ser-oficialmente-estado-par-te-del-acuerdo-de-escazu.html>

Nota 5: En una carta bastante singular, raramente observada en Naciones Unidas, se lee textualmente que Guatemala el 20 de diciembre del 2022, envió la siguiente notificación a Naciones Unidas en la que anuncia que no tiene intención alguna de ser en el futuro Estado Parte.

In a communication received on 20 December 2022, the Government of Guatemala informed the Secretary-General of the following: "I have the honour to write to you in reference to the Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean, also known as the Escazú Agreement, adopted in Escazú on 4 March 2018 and signed by the Republic of Guatemala on 27 September 2018. The Republic of Guatemala officially informs you, as depositary of the Escazú Agreement, that it does not intend to become a party to the Agreement. Its signing of the Agreement shall not, therefore, give rise to any legal obligations for the Republic of Guatemala, in accordance with international law.

