



POLICY BRIEF  
11-2024

Escazú, ¿un futuro  
gobernable?  
La protección  
de las personas  
y colectivos  
defensores  
de derechos  
humanos  
ambientales

Enrique Eguren



## **Autoría/investigación**

Enrique Eguren

Médico, magíster en Acción Humanitaria y Doctor en Estudios Internacionales e Interculturales. Consultor independiente. Profesor invitado y miembro del Consejo Asesor del Instituto de Derechos Humanos Pedro Arrupe, de la Universidad de Deusto (España). Experto en protección de personas defensoras de derechos humanos y en políticas públicas para dicha protección.

quique.eguren@protectivalab.org

## **Este *policy brief* fue apoyado y patrocinado**

por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ

## **Edición académica**

Rosario Figari Layús • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

Diana Morales • Colaboradora científica del Instituto CAPAZ

## **Coordinación editorial**

Nicolás Rojas Sierra

Andrea Neira Cruz

## **Corrección de estilo**

Pablo Castellanos

## **Diseño y diagramación**

Leonardo Fernández Suárez

## **Imágenes de cubierta y contracubierta**

Ceremonia de inauguración COP3 del Acuerdo de Escazú en Chile, 2024. WikiCommons.

Bogotá, Colombia, septiembre de 2024

Periodicidad: bimestral

ISSN: 2711-0346

Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

## **Resumen**

El Acuerdo de Escazú es un tratado para América Latina y el Caribe que aborda los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en asuntos ambientales, y proporciona un marco legal regional para la protección de las personas y colectivos defensores de derechos humanos ambientales. En este documento se analiza el significado y alcance del Acuerdo de Escazú para la protección de las personas y colectivos defensores de derechos humanos ambientales. Se examinan los desafíos y oportunidades para su implementación, especialmente respecto a la complejidad de los problemas a abordar; también, la participación en las estructuras de planificación y gobernanza, la construcción de voluntad política de los gobiernos en torno a los planes nacionales de implementación, y algunas características de las hojas de ruta nacionales. Finalmente, se proponen recomendaciones específicas para los países y la Conferencia de las Partes del Acuerdo.

## **Palabras clave:**

Acuerdo de Escazú; conservación ambiental; derechos humanos ambientales; justicia ambiental

## **Cómo citar este texto**

Eguren, E. (2024). *Escazú, ¿un futuro gobernable? La protección de las personas y colectivos defensores de derechos humanos ambientales* (Policy Brief 11-2024). Instituto Colombo-Alemán para la Paz – CAPAZ.

**E**l 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 (en adelante, el Acuerdo de Escazú) fue adoptado en Escazú (Costa Rica) el 4 de marzo de 2018 y entró en vigor el 22 de abril de 2021.

El Acuerdo, abierto a los 33 países de América Latina y el Caribe, tiene como objetivo

garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe 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. (*Acuerdo de Escazú*, 2018)

El Acuerdo tiene una estructura principal de gobernanza, que es la Conferencia de las Partes (COP), la cual reúne cada dos años a los Estados<sup>1</sup>.

Escazú marca un hito porque es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe, y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas y obligaciones legales para con las personas y colectivos defensores de los derechos humanos ambientales (PCDDHA). Este *policy brief* analiza las disposiciones, los mecanismos principales, los desafíos y oportunidades que

contiene el Acuerdo, especialmente en lo tocante a los planes nacionales de implementación.

### La situación de personas y colectivos defensores de derechos humanos y ambientales en América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe ha sido históricamente una de las más peligrosas para PCDDHA. Según informes de organizaciones como Global Witness, en 2022 fueron asesinadas en el mundo al menos 177 personas por proteger el medio ambiente, con lo que el total de homicidios cometidos desde 2012 asciende a 1910 (Global Witness, 2023): un 88 % de los asesinatos se produjo en América Latina, con tres países a la cabeza: Colombia (60 asesinatos), Brasil (34 asesinatos) y México (21 asesinatos). En Honduras se produjeron 14 asesinatos, pero esta cifra le significaría al país tener el mayor número en el mundo de personas defensoras ambientales asesinadas per cápita.

Según el citado informe de Global Witness, en 2022 cerca de la mitad de las personas defensoras ambientales asesinadas (un 43 %) fueron indígenas o afrodescendientes<sup>2</sup>. Lo anterior muestra el impacto diferencial que sufren estas poblaciones, porque supera con mucho su proporción respecto a la población general en los países de la región. El 11 % de estas personas está conformado por mujeres, aunque esta cifra no refleja adecuadamente todas las otras formas de violencia que sufren las mujeres defensoras ambientales. Así mismo, estas

1 El Acuerdo establece también el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (CAAC) como órgano subsidiario de la Conferencia de las Partes, con carácter consultivo, para promover la aplicación y apoyar a las Partes en la implementación del Acuerdo. Para más información, véase CAAC (2024).

2 Entre las PCDDHA asesinadas, el 36 % corresponde a personas indígenas y el 7 % a personas afrodescendientes.



cifras incluyen un número de personas que eran agentes estatales (sobre todo guardaparques), juristas y periodistas, todas ellas relacionadas con la defensa del medio ambiente.

Esta concentración de asesinatos de PCDDHA en la región, si bien es muy grave, no proporciona un panorama completo de la situación de tales personas y colectivos. Los homicidios son solo la parte visible de una problemática más profunda, en la que se dan múltiples formas de agresión, en su mayoría no reportadas, que impiden la defensa de derechos humanos ambientales. Cabe destacar aquí el problema creciente del uso indebido de los sistemas de justicia contra PCDDHA, lo que comúnmente se denomina criminalización. A ello se le unen amenazas continuas, estigmatización, etc. Todas estas amenazas, acciones violentas y acciones de criminalización son perpetradas por diferentes actores estatales y no estatales (incluyendo empresas privadas y grupos criminales).

## Escazú: la protección de PCDDHA

El Acuerdo de Escazú incluye varias disposiciones relacionadas con la protección de PCDDHA<sup>3</sup>. Por una parte, su artículo 9 se refiere específicamente a la protección de PCDDHA, y recoge tres obligaciones principales para los Estados que son parte del Acuerdo: la obligación sistémica o estructural de asegurar un entorno seguro y favorable para que PCDDHA puedan trabajar sin enfrentar amenazas, restricciones o inseguridades; la obligación de implementar medidas de reconocimiento y medidas preventivas y de protección, y la obligación de adoptar medidas reactivas tras los hechos, incluyendo medidas para prevenir, investigar y sancionar cualquier ataque, amenaza o intimidación en su contra<sup>4</sup>.

3 El texto completo del Acuerdo puede verse en el sitio web de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022).

4 El texto del artículo 9 reza: "Cada Parte garantizará un entorno seguro y propicio en el que las personas, grupos y organizaciones que promueven y defienden los derechos humanos en asuntos ambientales puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad". Luego se lee: "Cada Parte tomará las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, incluidos su derecho a la vida, integridad personal, libertad de opinión y expresión, derecho de reunión y asociación pacíficas y derecho a circular libremente, así como su capacidad para ejercer los derechos de acceso,

Por otra parte, hay varias disposiciones que están relacionadas con el acceso de PCDDHA a la información sobre asuntos ambientales (arts. 5 y 6), que garantizan el acceso a la información ambiental necesaria para realizar su labor. Otras disposiciones son la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (art. 7), que garantiza que PCDDHA puedan participar de manera efectiva en consultas públicas y otros mecanismos participativos, y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (art. 8), que establece mecanismos judiciales y administrativos para que PCDDHA puedan denunciar violaciones y mecanismos de reparación<sup>5</sup>.

## El Plan de Acción del Acuerdo para PCDDHA y los planes nacionales de protección

El Acuerdo establece que las Partes firmantes se reunirán en la Conferencia de las Partes (COP), que son bienales. En abril de 2024 se celebró la Tercera (COP3), en la que se aprobó el denominado Plan de Acción sobre Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Asuntos Ambientales<sup>6</sup> (CEPAL, 2024a), para avanzar en la implementación del artículo 9. Este Plan incluye cuatro ejes prioritarios, que se conciben como complementarios y están interrelacionados: 1) generación de conocimiento; 2) reconocimiento (del papel de PCDDHA); 3) fortalecimiento de capacidades y cooperación para la implementación nacional del Plan de Acción, y 4)

teniendo en cuenta las obligaciones internacionales de dicha Parte en el ámbito de los derechos humanos, sus principios constitucionales y los elementos básicos de su sistema jurídico". Y enseguida: "Cada Parte tomará medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir en el ejercicio de los derechos contemplados en el presente Acuerdo".

5 En el artículo 8, se mencionan: "Mecanismos de reparaciones tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación".

6 Este Plan de Acción fue preparado por un Grupo de Trabajo de composición abierta, con la participación de la sociedad civil, incluyendo a pueblos indígenas, comunidades locales y otros actores; fue coordinado por Chile, Ecuador y San Cristóbal y Nieves, y cuenta con un plazo de ejecución de seis años (de abril de 2024 a abril de 2030).



evaluación, seguimiento y revisión. Cada uno de estos ejes recoge una serie de líneas de acción (veinte en total). La COP3 aprobó también un documento titulado *Implementación nacional*, por el que la Conferencia<sup>7</sup>

invita a todas las Partes a elaborar, con el apoyo de la Secretaría, planes y hojas de ruta para la implementación nacional del Acuerdo de Escazú a la mayor brevedad posible [...], con la significativa participación del público, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades locales, y a informar sobre los avances en su aplicación y seguimiento en las siguientes reuniones ordinarias de la Conferencia de las Partes. (CEPAL, 2024a)<sup>8</sup>

Estos planes y hojas de ruta nacionales constituyen, a mi juicio, la arena esencial para la implementación efectiva del Acuerdo de Escazú en lo tocante a garantizar la protección y la labor de PCDDHA.

### La protección de PCDDHA a nivel nacional: de la voluntad política a la acción política

El Acuerdo ofrece un marco de cooperación regional e internacional que es esencial para abordar problemas ambientales comunes y, en muchas ocasiones, transfronterizos. Sin embargo, la plataforma que brinda la Conferencia de las Partes también debería ser considerada como un espacio para transitar de la construcción de la voluntad política a la ejecución de la acción política, necesarias para implementar el Acuerdo, como se analizará a continuación. En primer lugar, abordaré dos mecanismos para construir la mencionada voluntad política, y después discutiré algunas dimensiones de la acción política en los planes nacionales, tales como la complejidad de los problemas relativos a la protección de PCDDHA, la participación efectiva, la idoneidad de la planificación y gobernanza en red o colaborativa, y la necesidad de elaborar hojas de ruta y planes nacionales con una vocación

<sup>7</sup> La Secretaría del Acuerdo está operada por la CEPAL.

<sup>8</sup> Otro de los desarrollos de la COP3 fue la decisión sobre transversalización de la perspectiva de género, para, entre otros fines, promover “la participación plena y efectiva de las mujeres en toda su diversidad, incluidas las mujeres indígenas, y la incorporación de la perspectiva de igualdad de género en la aplicación del Acuerdo, en particular en los planes y hojas de ruta de implementación nacional que elaboren”. Véase “Tercera reunión de la Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú” (CEPAL, 2024a).

transformadora, para construir un futuro gobernable en cuanto a la protección de PCDDHA.

### Construyendo la voluntad política de los gobiernos

La voluntad política y el compromiso de los gobiernos en torno a los planes nacionales son cruciales para la implementación efectiva del Acuerdo. Evitaré aquí las frecuentes discusiones sobre la falta o la existencia de voluntad política, para enfocarme, de un modo más propositivo, en su necesaria construcción en torno a un tema. Planteo dos abordajes para esta construcción de voluntad política<sup>9</sup>: 1) la necesidad de mecanismos de rendición de cuentas, y 2) la inserción en redes o sistemas de las estructuras de planificación, participación y gobernanza de los planes nacionales.

En primer lugar, la creación de mecanismos de rendición de cuentas sobre la implementación y los resultados de los planes nacionales permitiría una fiscalización de estos, al informar sobre el progreso, los desafíos y los logros alcanzados, con la idea de fomentar un ambiente de corresponsabilidad y compromiso, y de empoderar a la sociedad civil, mediante su participación activa y la apropiación del proceso. Todo esto contribuiría a desarrollar la voluntad política de las autoridades para la implementación de los planes, otorgaría legitimidad a las acciones estatales y generaría confianza en las instituciones y el apoyo necesario para la continuidad y mejora de los planes.

En este punto, creo necesario diferenciar brevemente la rendición de cuentas de la evaluación porque, siendo esta otra dimensión de las políticas públicas, no coinciden en su forma y función. Reconocer las diferencias haría posible, desde luego, una puesta en marcha diferenciada, en la forma y momento más adecuados.

La rendición de cuentas se basa en desarrollos o hitos (*rubrics*) previamente acordados, y se realizaría –de modo público y participativo– en momentos señalados de la implementación del plan. Ahora, la evaluación, especialmente orientada al aprendizaje, tiene un carácter sobre todo técnico, cuyo objetivo es analizar procesos, identificar áreas de mejora y evaluar resultados para priorizar las acciones más efectivas y eficientes. La evaluación debería seguir una lógica vinculada a la planificación, con el objetivo de orientar y adaptar

<sup>9</sup> Hago este planteamiento basado en la experiencia propia, así como en los trabajos de Post et al. (2010), Hudson et al. (2018) y Eliassi-Rad et al. (2020).



los planes a medida que se van implementando, según el cumplimiento de indicadores, lo que es especialmente importante al momento de abordar los problemas complejos que analizo más adelante. Estas diferencias se manifiestan, por ejemplo, en que el uso de indicadores muy concretos de evaluación puede obstaculizar y socavar la rendición de cuentas; más allá de esto, concebir la evaluación como mecanismo de rendición de cuentas limita la disposición de las autoridades para realizar dicha evaluación.

En segundo lugar, la conexión o inserción de las estructuras de planificación o gobernanza de un plan nacional en redes o sistemas de su entorno<sup>10</sup> es relevante para crear voluntad política con miras a la protección de PCDDHA. Esta inserción debe ser intersectorial, abarcando diversos actores dentro de una estructura de gobierno<sup>11</sup>, pero también es relacional y transversal, ya que conecta la estructura de gobernanza de ese plan con foros ciudadanos, mesas nacionales o subnacionales, etc., para poner en diálogo las estructuras políticas convencionales con otros espacios deliberativos y de participación. La inserción en redes facilitaría la interacción y colaboración entre actores de gobierno y Estado, sociedad civil y sector privado, así como los flujos de información; además, movilizaría recursos, conjugaría diversos niveles de poder e intereses potencialmente opuestos, aumentaría la legitimidad y el apoyo público, y mejoraría la capacidad de respuesta rápida y coordinada ante los riesgos que enfrentan PCDDHA. Por último, tal inserción mantendría una mirada general del abordaje de problemas que, de hecho, son abiertamente sistémicos.

### Construyendo la acción política de los gobiernos: ¿es gobernable el futuro prometido por el Plan de Acción del Acuerdo?

Como he dicho, el principal desafío del Acuerdo de Escazú es su implementación efectiva a nivel nacional. El mencionado Plan de Acción del Acuerdo insta a dicha implementación nacional, pero cabe preguntarse si es gobernable ese futuro, a partir del presente o punto de partida donde se ubica el Acuerdo.

<sup>10</sup> A partir del concepto de *embeddeness*, según el término clásico de Granovetter (1985).

<sup>11</sup> Por ejemplo, el Mecanismo gubernamental de protección de personas defensoras de derechos humanos en Perú tiene una estructura multisectorial, que incluye a varios ministerios relacionados con el tema.

En políticas públicas, generalmente, se modela el futuro como un horizonte abierto a desarrollos positivos, un “objeto gobernable” mediante un plan. Sin embargo, la gobernanza de ese futuro no es un devenir indeterminado, sino una construcción social y política moldeada por las condiciones presentes a través de los discursos que lo abordan, la cual se reconstruye continuamente con base en los entendimientos sobre el momento presente (Luukkonen, 2019). En esta medida, sería necesario preguntarse por los cambios que deben hacerse en la realidad actual para que ese futuro prometido sea gobernable, y también indagar por las condiciones y posibilidades de dichos cambios. Pero aquí el Plan de Acción condiciona el cumplimiento de sus objetivos a una deseada gobernanza del futuro, sin incorporar en su planteamiento por qué las acciones necesarias no se han hecho antes, ni tampoco qué habría de cambiar ahora. De esta manera, el Plan de Acción: 1) elude el diagnóstico de los problemas; 2) no establece las mejores líneas de acción en los planes nacionales, y 3) le confía la gobernanza del futuro ambiental a la voluntad política de las Partes y a una estructura supranacional laxa (las conferencias bienales de las Partes) que, por sí misma, no va a lograr la necesaria rendición de cuentas respecto a la implementación nacional del Acuerdo.

### La complejidad de los problemas relativos a la protección de PCDDHA

En políticas públicas, los pocos problemas que son “simples” tienen unas dimensiones definidas y una solución “técnica” clara, aunque pueda ser complicada. Sin embargo, la protección de PCDDHA corresponde al concepto de “problemas endiablados” o extremadamente complejos (*wicked problems*), como se denominaron inicialmente en el campo de las políticas públicas (Rittel & Webber, 1973). Estos problemas complejos se caracterizan por contar con diferentes perspectivas sobre lo que realmente es el problema, que por otra parte se muestra refractario a las soluciones implementadas, sobre las que tampoco hay un acuerdo claro, por ejemplo: ¿la protección de PCDDHA es un tema de seguridad, orden público, acceso a derechos o gobernabilidad? Estos problemas suelen tener múltiples causas y son parte o síntoma de otros problemas mayores (corrupción, impunidad, discriminación histórica, violencia estructural, débil presencia del Estado, etc.); además, existen



numerosos actores involucrados: actores estatales y no estatales, corporaciones, etc., con distintos niveles de poder e intereses diversos. A lo anterior, se suma el agravante del aumento significativo del poder de algunos actores no estatales, como las corporaciones transnacionales, mientras que el poder del Estado como garante de derechos se ha debilitado y ha sido cuestionado en muchos casos (véase Eguren & Folgueira Castro, 2024). Por todo ello, un abordaje reduccionista o simplista del problema está destinado al fracaso (2024).

La protección de PCDDHA requiere un enfoque amplio que considere su naturaleza compleja y el anidamiento de unos problemas en otros, que son desafíos ya conocidos en políticas públicas. Esto requiere el diseño de planes nacionales con una visión sistémica de los distintos problemas y actores, con capacidad de adaptación ante dinámicas cambiantes y unas estructuras de planificación y gobernanza acordes con esta complejidad.

## Participación

El Acuerdo hace énfasis en la participación de la sociedad civil, pero no se especifica cómo sería esta participación. Algunos países han comenzado a elaborar planes nacionales aludiendo a la realización de “múltiples talleres”<sup>12</sup> o a encuestas en línea, foros públicos y canales en línea<sup>13</sup>, sin aparentemente tener en cuenta que sin planes y modelos claros se corre el riesgo de que la participación se convierta en mera consulta de trámite sobre temas ya predefinidos, escamoteando la incorporación de PCDDHA a la definición de los problemas a abordar y a la planificación de los planes nacionales y su seguimiento, pero especialmente a su gobernanza. Por ello es necesario dotar de contenido y estructura a aquello que podría quedarse en una participación genérica.

Para garantizar una participación real es relevante, a mi juicio, distinguir entre los procesos de empoderamiento, influencia e inclusión, aunque frecuentemente estos procesos se usan de manera intercambiable (Natarajan & Hassan, 2024).

El empoderamiento ha de tener en cuenta las complejas dinámicas existentes entre conocimiento

y poder, de modo que este empoderamiento se construiría a partir de la significación de la legitimidad de los actores de defensa ambiental, el acceso a la información adecuada (acceso que está previsto en el Acuerdo) y el desarrollo de confianza mutua para una acción política.

Ahora, la capacidad de generar influencia, es decir, de lograr modelar los cambios esperados, va más allá del empoderamiento, pues es una cuestión de *agency*, esto es, del acceso significativo de PCDDHA a los espacios en que se toman las decisiones. La forma idónea de acceso sería, en este caso, la participación en la planificación y gobernanza de los planes nacionales<sup>14</sup>. Por su parte, la inclusión tiene que ver con la equidad en el acceso a los procesos en marcha, sobre todo para comunidades y grupos tradicionalmente excluidos. Al respecto, puede decirse, de un modo muy informal, que hay comunidades “excluidas pero incluíbles”<sup>15</sup>, aunque también hay comunidades excluidas que no van a ser incluidas, bien sea por enfrentar estructuras más profundas de discriminación, o bien por la falta de confianza e involucramiento, o por su falta de interés para ser incluidas. La inclusión efectiva no se va a dar de modo espontáneo y requiere de estrategias y procedimientos *ad hoc*.

Para construir empoderamiento, influencia e inclusión es importante distinguir entre los diferentes sujetos que suelen englobarse bajo dos categorías generales, aunque simplificadoras: “personas defensoras” y “comunidades”. La primera categoría tiende a individualizar, extrayendo conceptualmente a esos individuos de las estructuras y procesos sociales en que están insertos. La segunda tiende a idealizar, asumiendo que las denominadas comunidades son estructuras definidas, estables, con una localización circunscrita, una continuidad territorial y poblacional, y con fines comunes y acordados, cuando la realidad puede distar mucho de esta idealización. Una adecuada estrategia de participación debería evitar estas simplificaciones categóricas, para abarcar realidades mucho más complejas.

En resumen, propongo que la participación efectiva puede entenderse solo mediante la articulación de procesos de empoderamiento, estructuras que permitan la creación de influencia en la toma de decisiones y que cuenten con un enfoque

12 Por ejemplo, Chile. Al respecto, véase el sitio web de la Superintendencia del Medio Ambiente (2024).

13 Es el caso de Santa Lucía. En relación con este país, véase la publicación titulada “Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe” (CEPAL, 2024b).

14 En el siguiente apartado, se analiza la gobernanza de los planes nacionales.

15 Por ejemplo, el limitado número de pueblos indígenas que logren hacer oír su voz y lleguen a ser considerados como interlocutores por los gobiernos.



efectivo en inclusión. Estos procesos, además, han de ubicarse en los puntos de partida de los planes nacionales –caracterizados por los distintos contextos e intereses–, las relaciones sociales y de poder existentes, y los recursos disponibles.

## Planificación y gobernanza en red o colaborativa

Las políticas que abordan problemas extremadamente complejos se benefician de estructuras de gobernanza en red o colaborativa, que se conforman mediante estructuras híbridas que sientan a conversar, bajo la dirección del gobierno, a una serie de actores involucrados en la protección de PCDDHA, incluyendo no solo al poder ejecutivo, sino a otras autoridades del Estado, representantes de PCDDHA, organismos internacionales, etc. Esta gobernanza en red hace posible la interacción de estos actores, con sus distintas lógicas, racionalidades, territorialidades e intereses, pero buscando activamente cierto nivel de acuerdo y objetivos compartidos (Eguren, 2017), porque tal estructura en red incorpora un ejercicio consciente del poder que requiere concertar respuestas con los sectores sociales e institucionales afectados (Dodge, 2010).

En la región existen varios ejemplos concretos de estructuras de gobernanza en red o deliberativa que promueven la participación ciudadana y la colaboración entre gobiernos y diferentes actores, que van desde la construcción participativa de presupuestos municipales, hasta las mesas nacionales de concertación para la lucha contra la pobreza. Los mecanismos gubernamentales de protección de personas defensoras de México y Honduras (instaurados por sendas leyes en 2012 y 2015) están también regidos por una estructura de gobernanza en red.

## Hojas de ruta y planes nacionales con vocación transformadora frente a estructuras de poder

La implementación de Escazú a nivel nacional necesitará de hojas de ruta con vocación transformadora, que muestren lo que se va a hacer, con una distinción de lo realizado hasta ahora, teniendo en cuenta aspectos como el preocupante punto de partida (o diagnóstico inicial) para cada contexto, el amplio e indefinido futuro que se pretende gobernar y los intereses y estructuras de poder

desde donde se pondrán en marcha los planes, con actores (internos o externos) que se resistirán a las necesarias transformaciones. Una vez definidas sus metas, los planes nacionales tendrían que enfocarse en los procesos de implementación, superando resistencias al cambio, analizando los progresos y los posibles fracasos, y reajustando la planificación de manera continua para buscar un progreso que no será lineal ni uniforme. El objetivo último de los planes nacionales ha de ser, como recoge el artículo 9 del Acuerdo, la creación de un entorno seguro y propicio para promover y defender los derechos humanos en asuntos ambientales<sup>16</sup>.

Por último, se debe evitar en los planes nacionales reducir el concepto de riesgo a la noción de seguridad física de PCDDHA; en cambio, será necesario extenderlo al enfoque que he denominado “modelo socio-ecológico de riesgo colectivo”<sup>17</sup>, que reconoce que el riesgo de PCDDHA se debe también a amenazas que afectan al medio ambiente y el territorio, como son la contaminación, la deforestación, la falta de seguridad jurídica sobre las propiedades, las invasiones o el acaparamiento de tierras, las actividades extractivas excluyentes, etc. Los planes nacionales deberían abarcar, por tanto, estos riesgos colectivos: precisamente las amenazas y agresiones se dan cuando PCDDHA se movilizan contra dichas amenazas. De poco servirá que un plan abordara el síntoma (una agresión) si no se abordan las causas de esas agresiones.

## Recomendaciones

Para implementar el Acuerdo de Escazú en lo tocante a la protección de PCDDHA, propongo una serie de recomendaciones a los gobiernos nacionales y a la Conferencia de las Partes y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo.

16 Los planes nacionales tendrían que buscar la necesaria confluencia con los mecanismos nacionales de protección de personas defensoras, si hubiera en el país, pero sin perder su abordaje amplio bajo la lógica del Acuerdo de Escazú. Para más información sobre entornos seguros y habilitantes, véase Eguren y Folgueira Castro (2024).

17 Este enfoque se propone en un manuscrito sin publicar bajo el título de “Esquema de niveles de análisis anidados” (2023), adaptado a partir del enfoque socio-ecológico de sistemas de Bronfenbrenner. Véase Schölmerich y Kawachi (2016).



### Recomendaciones a los gobiernos nacionales

En primer lugar, están las recomendaciones sobre los planes de acción y su evaluación:

- **Diseñar e implementar, con la máxima participación, planes de acción que partan de la identificación compartida de los problemas a abordar, prestando especial atención a su complejidad y su interconexión con otros problemas.** Tales planes deben incluir estructuras de planificación y gobernanza en red, lideradas por el gobierno, pero con la participación de PCDDHA y otros actores involucrados.
- **Asegurar los mecanismos de monitoreo y evaluación necesarios para capturar los resultados de las acciones iniciales y modular el plan a medida que se va implementando, recogiendo las lecciones aprendidas,** pero manteniendo el abordaje abierto, basado en teorías de cambio, con intervenciones piloto y una apertura a cierto nivel de incertidumbre, todo lo cual es necesario para responder a problemas complejos.
- **Integrar un enfoque diferencial, de género, diversidad e interseccionalidad en los planes, para asegurar que los enfoques de protección tengan en cuenta las necesidades específicas de mujeres defensoras y la inclusión de poblaciones que pueden estar en situaciones de vulnerabilidad,** reconociendo los riesgos particulares que enfrentan, sus capacidades, y proporcionando apoyo adaptado a sus contextos y necesidades.
- **Crear o fortalecer programas de protección para PCDDHA, incluyendo medidas adecuadas de protección y seguridad, apoyo legal y psicológico y otras que sean necesarias.** Los Estados de la región deben garantizar que estos programas sean accesibles y efectivos.

Luego, está la recomendación sobre los mecanismos de rendición de cuentas:

- **Establecer mecanismos efectivos y diferenciados de rendición de cuentas, para contribuir a crear la voluntad política,** de tal forma que los Estados que hacen parte del Acuerdo cumplan con sus obligaciones.

Enseguida, aquellas sobre la participación:

- **Promover la adecuada participación de la sociedad civil y de PCDDHA en la gobernanza y el seguimiento de los planes nacionales.**

Específicamente, incluir la participación significativa de los actores involucrados y de PCDDHA en el proceso de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los planes nacionales.

- **Incluir estructuras de planificación y de gobernanza en red, bajo la dirección del gobierno, aunque con la participación efectiva de todos los sectores involucrados,** para así atender especialmente las necesidades de empoderamiento de PCDDHA y su capacidad (*agency*) para tomar parte en las decisiones sobre los planes.

Por último, una recomendación sobre el fortalecimiento institucional:

- **Mejorar la capacidad de las estructuras de planificación y gobernanza encargadas de implementar y monitorear el Acuerdo,** proporcionando capacitación, personal y recursos adecuados.

### Recomendaciones a la Conferencia de las Partes y el Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento del Acuerdo

- **Fortalecer la cooperación para intercambiar experiencias y recursos.** Esto incluye la participación en foros y redes internacionales dedicados a la protección de PCDDHA, así como la búsqueda y el ofrecimiento de apoyo técnico y financiero para la implementación del Acuerdo.
- **Proporcionar asistencia técnica a los países para que diseñen planes y hojas de ruta nacionales orientados a resultados, con miras a implementar adecuadamente tales planes y evaluar sus resultados con la participación de PCDDHA y la sociedad civil.** Lo anterior permitirá la sistematización y aplicación de las lecciones aprendidas, es decir, establecer qué actuaciones sirven para la protección de PCDDHA, en qué contextos y cómo ejecutarlas.
- **Establecer espacios robustos de rendición de cuentas al nivel de la Conferencia de las Partes, para promover que los países cumplan con sus obligaciones y construyan voluntad política al efecto.** Este mecanismo debe corresponderse lo mejor posible con otros mecanismos de rendición de cuentas similares, a nivel nacional, y también incluir la participación de la sociedad civil y de PCDDHA.



## Referencias

- Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento (CAAC). (2024). <https://caac.cepal.org/es/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018, 4 de marzo). Acuerdo de Escazú. <https://acortar.link/IBuqK1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). Acuerdo Regional. <https://acortar.link/6wtaYb>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024a). Decisiones aprobadas. <https://acortar.link/AdA1oe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024b). Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. <https://observatoriop10.cepal.org/es/node/684>
- Dodge, J. (2010). Tensions in deliberative practice: A view from civil society. *Critical Policy Studies*, 4(4), 384-404. <https://doi.org/10.1080/19460171.2010.525904>
- Eguren, E. (2017). Es tiempo ya. Políticas públicas eficaces para el derecho a defender los derechos humanos. Protection International y CEJIL. <https://acortar.link/vzj15S>
- Eguren, L. E., & Folgueira Castro, I. (2024). Position paper: "Towards a Safe and Enabling Environment for the Right to Defend Human Rights". Protection International. <https://acortar.link/cUb6me>
- Eliassi-Rad, T. et al. (2020). What science can do for democracy: A complexity science approach. *Humanities & Social Sciences Communications*, 7(1), 1-4. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-0518-0>
- Global Witness. (2023). *Siempre en pie: personas defensoras de la tierra y el medioambiente al frente de la crisis climática*. Global Witness. <https://es/standing-firm-es/>
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3). <https://doi.org/10.1086/228311>
- Hudson, D., Mcloughlin, C., Marquette, H., & Roche, C. (2018). Inside the black box of political will: 10 years of findings from the Developmental Leadership Program (Developmental Leadership Program). Australian Aid. <https://acortar.link/78gDYp>
- Ludkkonen, J. (2019). Future as an object of governance - commentary to Jones. *Fennia - International Journal of Geography*, 197(1), Article 1. <https://doi.org/10.11143/fennia.80372>
- Natarajan, L., & Hassan, S. (2024). 9DF: A nine-dimensional framework for community engagement. *Town Planning Review*, 95(3), 283-306. <https://doi.org/10.3828/tpr.2024.8>
- Post, L. A., Raile, A. N. W., & Raile, E. D. (2010). Defining political will. *Politics & Policy*, 38(4), 653-676. <https://doi.org/10.1111/j.1747-1346.2010.00253.x>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Schölmerich, V. L. N., & Kawachi, I. (2016). Translating the Socio-Ecological Perspective Into Multilevel Interventions: Gaps Between Theory and Practice. *Health Education & Behavior*, 43(1), 17-20. <https://doi.org/10.1177/1090198115605309>
- Superintendencia del Medio Ambiente. (2024). <https://acortar.link/a1UwVp>



El Instituto CAPAZ es una plataforma de cooperación entre Colombia y Alemania que promueve el intercambio de conocimientos y experiencias en temas de construcción de paz, mediante la conformación de redes entre universidades, centros de investigación, organizaciones de la sociedad civil y entidades gubernamentales que actúan en el ámbito territorial. La consolidación de dichas redes permite el análisis, la reflexión y el debate académico interdisciplinario sobre las lecciones del pasado y los desafíos de la construcción de una paz sostenible. CAPAZ promueve actividades de investigación, enseñanza y asesoría, las cuales permiten nuevas aproximaciones a la comprensión de la paz y el conflicto, transmiten conocimiento a la sociedad y plantean respuestas a los múltiples desafíos de una sociedad en transición.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ busca visibilizar propuestas y recomendaciones formuladas por investigadores e investigadoras frente a temáticas puntuales relacionadas con los retos de la construcción de paz en Colombia, de acuerdo con los resultados de sus trabajos. Esta serie brinda herramientas de gran utilidad para la comprensión y el abordaje de problemáticas concretas que enfrentan las sociedades en transición. Va dirigida de manera particular a quienes diseñan, formulan, proponen y tienen poder de decisión sobre políticas públicas que responden a estas problemáticas.

La serie Policy Briefs del Instituto CAPAZ es de acceso público y gratuito. Esta obra está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). Los derechos de autor corresponden a los(as) autores(as) del documento y cualquier reproducción total o parcial del *policy brief* (de sus herramientas visuales o de los datos que brinda) debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial. La reproducción de esta obra solo puede hacerse para fines investigativos y para uso personal. Para otros fines, se requiere el consentimiento de los(as) autores(as). El Instituto CAPAZ no se responsabiliza por errores o imprecisiones que los(as) autores(as) hayan plasmado en el *policy brief*, ni por las consecuencias de su uso. Las opiniones y juicios de los(as) autores(as) no son necesariamente compartidos por el Instituto CAPAZ.

El objetivo principal de esta iniciativa es contribuir al fortalecimiento del Sistema Integral para la Paz, desde la cooperación académica colombo-alemana y en colaboración con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad (CEV). Adicionalmente, con el ánimo de lograr una paz real, integral y duradera, se busca aportar al debate sobre el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en la prevención de las violaciones de derechos humanos en el contexto del posacuerdo. Este proyecto es liderado por el Instituto Colombo-Alemán para la Paz - CAPAZ. A través de estos *policy briefs* se pretende facilitar la circulación de conocimiento sobre temas importantes para el desarrollo del mandato de las instituciones que componen el el Sistema Integral para la Paz, entre el público no experto en justicia transicional.

www.instituto-capaz.org  
info@instituto-capaz.org  
(+57 1) 342 1803 extensión 29982  
Carrera 8 n.º 7-21  
Claustro de San Agustín  
Bogotá - Colombia