

Fundamentos y Propuestas de Participación Indígena en la Gobernanza del Acuerdo de Escazú

“en el Acuerdo se plasma el compromiso de incluir a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos o marginados o han estado insuficientemente representados y de dar voz a quienes no la tienen, sin dejar a nadie atrás”¹.

Índice

| | |
|--|----|
| I. Introducción..... | 1 |
| II. Los pueblos indígenas en las Américas: cuadro de situación..... | 3 |
| III. Derecho a la participación indígena efectiva y significativa en el Sistema Universal de Derechos Humanos. Historicidad, desafíos, buenas prácticas y experiencias comparadas..... | 5 |
| A. Genealogía institucional..... | 5 |
| B. Experiencias comparadas y buenas prácticas..... | 9 |
| C. Desafíos y ventanas de oportunidad..... | 10 |
| IV. Propuestas para incorporar la participación indígena efectiva y significativa en la gobernanza del Acuerdo de Escazú como apuesta democrática..... | 13 |
| A. Representantes del público:..... | 14 |
| B. Comité de Apoyo a la Implementación y Cumplimiento:..... | 16 |
| C. Creación del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Indígenas en Asuntos Ambientales en el marco del Acuerdo de Escazú..... | 18 |

I. Introducción

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 (conocido como Acuerdo de Escazú) es el primer acuerdo internacional de derecho ambiental o de protección al ambiente. Además, es el primer marco jurídico internacional en que se torna normativamente con carácter de justiciabilidad la violación de los derechos de los protectores del ambiente². En otras palabras, los pueblos indígenas ahora cuentan con un documento de carácter vinculante en materia de asuntos ambientales y protección de personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente, por lo que el acuerdo genera obligaciones para los Estados y garantiza derechos.

El Acuerdo de Escazú nace dentro del sistema universal de derechos humanos, esto es, de la institución global encargada de garantizar, defender, promover, proteger los derechos humanos de todas las personas, sin distinción alguna. Como se verá, Naciones Unidas posee un enorme bagaje institucional que dota de contenido y enmarca la función, alcance, interpretación y labor de los órganos del Acuerdo de Escazú en lo que respecta a la participación de los pueblos indígenas con base en el principio internacional de integración sistémica de los tratados internacionales³. En

¹ Palabras de Alicia Bárcenas, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

² Los órganos de tratado de las Naciones Unidas y el Acuerdo de Escazú. Experiencia comparada para la aplicación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú. Evento paralelo oficial - COP2 de Escazú. Intervención de Rocío Barahona Riera.

³ Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

este sentido, los Estados están obligados a actuar respetando la armonía jurídica cimentada por el sistema internacional de derechos humanos a través de todo el marco normativo existente.

El documento preliminar del Acuerdo de Escazú elaborado por la Secretaría técnica reconocía expresamente el papel fundamental de los pueblos indígenas en la implementación efectiva de los derechos de acceso, así como en la necesidad de dotarlos de un trato diferencial⁴. Dicha perspectiva se sostuvo por el Comité de Negociación durante ocho reuniones presenciales y seis reuniones virtuales entre períodos, con excepción del último encuentro en Escazú⁵, instancia donde se firma el Acuerdo y se homogeniza a las múltiples y diversas “minorías” bajo el rótulo de “grupos en situaciones de vulnerabilidad”⁶. En efecto, los Estados tuvieron presente hasta el último momento de negociación la relevancia de reconocer expresamente la importancia de los pueblos indígenas en los asuntos ambientales de nuestra región. Lo anterior es recogido tímidamente por el preámbulo del Acuerdo de Escazú donde se reconoce la multiculturalidad de América Latina y el Caribe.

La significativa participación del público ha sido un sello distintivo de Escazú, desde la conformación de los grupos de trabajo, las instancias de negociación, hasta la confección de documento final, y su implementación y supervisión actual. Tanto es así que en el Acuerdo se prevé la participación activa, oportuna y efectiva del público en los mecanismos de participación. No así la participación en clave étnica⁷. No obstante lo anterior, la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú establece que el carácter multicultural de la región es una de las características más destacadas y uno de los valores añadidos de América Latina y el Caribe, lo cual se reflejó en los documentos preparatorios del proceso⁸. Además, hace hincapié que la multiculturalidad pone de relieve la contribución positiva de esta pluralidad en el marco del Acuerdo de Escazú, pero también la necesidad de que “haya sensibilidad cultural, de que a los aspectos multiculturales se les preste la debida atención y de que, cuando sea necesario, se tomen medidas específicas para garantizar que esta diversidad se comprenda, respete y potencie”⁹.

Es en esta dirección que hoy presentamos la presente propuesta y sus respectivos fundamentos. En miras a ser fiel a la esencia del Acuerdo y su cumplimiento e implementación en clave intercultural e interseccional, se torna imperativo brindar una plural, abierta, efectiva y significativa participación a los pueblos indígenas desde un enfoque diferencial y con perspectiva de derechos humanos. Tal como afirma el Mecanismo de expertos¹⁰, la capacidad de los pueblos indígenas

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), LC/L.3987.

⁵ Ver las actas e informes de las reuniones de negociación compiladas por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar 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. LC/L.4059/Rev.1; LC/L.4059/Rev.2; LC/L.4059/Rev.3; LC/L.4059/Rev.4; LC/L.4059/Rev.5; LC/L.4059/Rev.6; LC/L.4059/Rev.8. Disponibles en <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la/antecedentes-acuerdo-regional>

⁶ El artículo 2 del Acuerdo define a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad como aquellas personas o grupos que encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud los derechos de acceso reconocidos en el presente Acuerdo, por las circunstancias o condiciones que se entiendan en el contexto nacional de cada Parte y de conformidad con sus obligaciones internacionales.

⁷ Artículos 4.6, 9, 7.10/12/13/14/12.

⁸ Contenidos de San José para el instrumento regional. Disponible en https://www.cepal.org/sites/default/files/pages/files/contenidos_de_san_jose.pdf

⁹ Guía de implementación 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. LC/TS.2021/221, p.41.

¹⁰ Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos 18º período de sesiones. A/HRC/18/42.

para influir en la adopción de decisiones es mayor cuando se crean órganos internos para ocuparse de las cuestiones que revisten interés vital para los mismos. Se cuentan con antecedentes suficientes para justificar la imperiosa necesidad del reclamo.

II. Los pueblos indígenas en las Américas: cuadro de situación

Existen más de 800 pueblos indígenas en América Latina y el Caribe, cuya población estimada es de 58 millones de personas al 2018, cifra que representa alrededor del 10% de la población total de la región¹¹. Pese a representar una cifra contundente, los pueblos indígenas son categorizados como “minorías”: sus tradiciones, instituciones, costumbres, culturas y religiones les destacan y diferencian de las sociedades nacionales ubicándolos en una situación de desventaja histórica. En efecto, el racismo sistémico los ha configurado como la “otredad” habilitando la discriminación y exclusión estructural que se traduce, a su vez, en la reproducción de condiciones de pobreza y desigualdad socioeconómica¹².

La labor de décadas de lucha e incidencia de las organizaciones, comunidades y pueblos indígenas se ha visto reflejado en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, existiendo marcos jurídicos específicos que regulan los derechos humanos colectivos e individuales de los pueblos indígenas. Así, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016) de la Organización de Estados Americanos (OEA), establecen los estándares internacionales que los Estados deben cumplir a la hora de relacionarse con los pueblos indígenas. El derecho a la libre determinación y autonomía que les ampara configura el gran paraguas normativo que condiciona el ejercicio, garantía y aplicación del resto de derechos.

Los pueblos indígenas se diferencian de otras “minorías” porque no son grupos, poblaciones ni colectividades. Su condición de “pueblos” establecida y regulada por el Convenio 169 de la OIT a partir del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, les brinda una naturaleza jurídica diferencial con base en la historia, lengua, costumbres, instituciones propias y vínculo con la tierra. Esto último engloba el concepto de territorio que, en el caso de los pueblos indígenas, se relaciona con la espiritualidad, creencias y cosmovisión. Así, la tierra no solo es el medio para producir los bienes de consumo necesarios para la vida, sino más bien, una determinada manera de habitar, ser y estar en el mundo¹³. Lo que prima no es una relación de dueñidad, producción y saqueo, sino de convivencia y armonía con el entorno. Por tanto, para los pueblos indígenas, defender la tierra y el territorio es defender la vida, la identidad y, por ende, el derecho a existir en la diversidad¹⁴.

¹¹ L. Acosta y B. Ribotta, “Visibilidad estadística y mecanismos participativos de los pueblos indígenas en América Latina: avances y desafíos”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/188), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

¹² Banco Mundial. 2015. Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Washington, D.C.: Banco Mundial.

¹³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005.

¹⁴ A. Campos, “Organización política de los pueblos indígenas de América Latina como ejercicio de libre determinación: experiencias autonómicas para la descolonización en México y Argentina”, en A. Tomaselli, M. Rosti, R. Cammarata y C. Scardozzi (eds.), Challenges to indigenous political and socio-economic participation: Natural Resources, Gender, Education and Intellectual Property, Bolzano, 2018.

Existe una mayor intensidad de los daños ambientales en los pueblos indígenas por su relación espiritual y cultural con sus territorios¹⁵. Los pueblos indígenas están expuestos a economías y actividades ilícitas, saqueo, despojo y expropiación territorial (asociado a explotación de recursos naturales y demarcación territorial). Las industrias extractivas y actividades ilícitas en los territorios exponen de manera diferencial a los pueblos indígenas a las violencias sistémicas, alianzas entre capital privado y Estado, corrupción, narcotráfico, etc.¹⁶.

Por la condición de vulnerabilidad y desigualdad estructural los pueblos indígenas están especialmente expuestos a situaciones de riesgo¹⁷. El estrecho vínculo con la tierra los ubica como los protagonistas en la defensa de los asuntos ambientales y los efectos que eso conlleva. Los casos de criminalización y violencia surgen, en la mayoría de los casos, cuando los/as dirigentes/as indígenas y los/as miembros de las comunidades manifiestan su oposición a megaproyectos en relación con las industrias extractivas, las economías ilícitas, la agroindustria, las infraestructuras, las presas hidroeléctricas y la tala de árboles¹⁸.

El último informe de la organización Global Witness publicado en septiembre de 2024¹⁹ documenta que América Latina registra sistemáticamente, año tras año, el mayor número de asesinatos de personas defensoras de la tierra, el territorio y el medioambiente. De todos los asesinatos de personas defensoras del ambiente registrados a nivel mundial en 2023, **el 85% ocurrieron en América Latina y el 43% de los casos se trató de personas pertenecientes a pueblos indígenas**. Colombia y México, ambas partes del Acuerdo de Escazú, presentan las cifras más alarmantes de la región. En Colombia el 39% de las personas defensoras asesinadas por defender la tierra eran indígenas, y en México, la cifra asciende a un 70%.

El 45% de los 156 asesinatos de defensores documentados por Naciones Unidas en 25 países en 2015, estaba relacionado con la defensa del medio ambiente, la tierra y los derechos de los pueblos indígenas²⁰, llegando a concluir que “las comunidades indígenas y las minorías étnicas y raciales son especialmente vulnerables. Son los más afectados, porque los recursos que se explotan suelen estar situados en sus tierras; carecen de protección jurídica, aun cuando ejercen una oposición firme y determinada; muchas comunidades indígenas no poseen un título formal de propiedad sobre la tierra que habitan; y su acceso a la justicia es limitado”²¹. El mismo informe documentó que de los 10 países más peligrosos para las defensoras/es de derechos humanos en asuntos ambientales, 6 se encuentran en América Latina.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también se ha expedido al respecto. En todo el transcurso del 2023, el organismo tuvo conocimiento de 123 asesinatos de personas defensoras en la región, “estando la violencia particularmente dirigida, como en años anteriores, a quienes

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, Sentencia De 6 De febrero de 2020. Opinión Consultiva 23 sobre Medio Ambiente y Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017.

¹⁶ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones. A/HRC/39/17

¹⁷ Acuerdo de París, preámbulo y artículo 7 párrafos 5 y 9c; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) decisiones 1/CP.16, 6/CP.16, y 5/CP.17.

¹⁸ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos 39º período de sesiones. A/HRC/39/17

¹⁹ Global Witness, “Voces silenciadas. La violencia contra las personas defensoras de la tierra y el medioambiente”, 2024.

²⁰ Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. A/71/281. P. 27.

²¹ Ídem.

defienden el medio ambiente y el territorio y personas con liderazgos indígenas y afrodescendientes”²². De lo anterior se puede concluir que nacer en Latinoamérica, pertenecer a un pueblo indígena y ser persona defensora del ambiente aumenta considerablemente la posibilidad de ser asesinado/a, y/o de sufrir amenazas, persecución, hostigamiento y/o criminalización.

III. Derecho a la participación indígena efectiva y significativa en el Sistema Universal de Derechos Humanos. Historicidad, desafíos, buenas prácticas y experiencias comparadas

A. Genealogía institucional

La participación efectiva es un derecho humano fundamental que se encuentra regulado en varios instrumentos jurídicos del derecho internacional de los derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8); la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5.c); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts. 5, 18 y 41); el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (art. 2,5,7,22,27); la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (art. 2.2); la Declaración sobre el derecho al desarrollo (arts. 1.1, 2 y 8.2); y la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos (art. 8). A nivel regional, la igualdad de los derechos políticos se protege en varios instrumentos, entre ellos el Protocolo N° 1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 3), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 13)²³.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, por lo que la comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global, de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y con la misma atención, teniendo en cuenta los distintos contextos históricos, culturales y religiosos²⁴. Haciendo eco de lo anterior, con el correr de los años, los órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas han dotado de contenido, alcance y autonomía al derecho a la participación efectiva ampliando los estándares. Hoy día es indiscutible que la participación efectiva es fundamental para la realización de todos los derechos humanos de los pueblos indígenas. “Mediante la participación efectiva, las personas expresan y protegen su identidad, y aseguran así la supervivencia y la dignidad. El derecho a una participación efectiva es la confirmación de que la participación de las minorías en diversos

²² Comunicado de prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “2023 cierra con altos índices de violencia contra personas defensoras en las Américas”, 5 de marzo de 2024.

²³ Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/27/29

²⁴ Promoción de un orden internacional democrático y equitativo. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/30/29

ámbitos de la vida es indispensable para llegar a construir una sociedad verdaderamente integradora y justa”²⁵.

Los pueblos indígenas han sido configurados históricamente como uno de los sectores sociales más marginados, discriminados y excluidos. Por su condición y características étnicas, históricas, culturales, socioeconómicas y lingüísticas se los ha dejado al margen de los procesos de toma de decisión que han afectado y afectan el curso de sus vidas y territorios. Es en esta dirección que el sistema de las Naciones Unidas se ha planteado de manera genuina, la imperiosa necesidad de hacerlos parte de los procesos y adopción de decisiones dentro del sistema de protección, generando una historia institucional en torno a la participación plena, efectiva y significativa de los pueblos indígenas. Así, como se mostrará en el presente apartado, **la demanda por una participación indígena efectiva y significativa en el Acuerdo de Escazú no es nueva ni novedosa dentro del sistema de las Naciones Unidas: se sustenta en la propia historia e institucionalidad de la organización** como entidad autónoma dedicada a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

La CEPAL forma parte de la Organización de las Naciones Unidas²⁶. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL responde y es responsable ante el Secretario General de las Naciones Unidas²⁷, por ser considerada la secretaría como una dependencia orgánica de la Secretaría General de la ONU²⁸. La CEPAL actúa en estrecha coordinación con la Secretaría General de las Naciones Unidas, con sus órganos y comisiones regionales, con los organismos especializados, y con las demás organizaciones internacionales o regionales que operan en América Latina y el Caribe²⁹. A la Secretaría de la Comisión, cuyo personal forma parte del Secretariado de las Naciones Unidas, corresponde dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los gobiernos, así como apegarse a los lineamientos del Consejo Económico y Social, las propias Naciones Unidas y los organismos especializados del sistema de la ONU³⁰. Según la resolución 700 (XXXVI) de Naciones Unidas, la CEPAL tiene el mandato de coordinar el proceso de seguimiento y revisión de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para la región, para lograr la máxima coherencia posible con otros acuerdos internacionales. Por tanto, **los órganos del Acuerdo de Escazú deben apegarse a los lineamientos, doctrina y precedentes del sistema universal de protección a la hora de aplicar la letra del Acuerdo. Además, las Partes deben cumplir con las responsabilidades internacionales en materia de derechos humanos de manera integral, en base al principio de integración sistémica establecido en el Tratado de Viena.**

Son varios los documentos y resoluciones oficiales que sientan antecedentes y mandatos a la hora de dotar de contenido la función y responsabilidades de los órganos y sus respectivos mecanismos respecto a la participación efectiva de los pueblos indígenas. La Declaración sobre Pueblos Indígenas en su artículo 41 determina la obligación de los órganos y organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas de contribuir a la plena aplicación de las disposiciones de la Declaración y de asegurar los medios para la participación de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan. El Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos

²⁵ Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos en su 13 período de sesiones. A/HRC/13/23

²⁶ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal). Objetivos Y Funciones. LC/MEX/L.410.

²⁷ Organización de la secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Boletín del Secretario General. ST/SGB/2000/5

²⁸ Organización de la Secretaría de las Naciones Unidas. Boletín del Secretario General. ST/SGB/1997/5

²⁹ Comisión Económica para América Latina y El Caribe (Cepal). Objetivos Y Funciones. LC/MEX/L.410.

³⁰ La CEPAL... en breve. La CEPAL y la realidad económica de América Latina. Disponible en el repositorio de la organización: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9eb59e76-a732-4b0a-9987-a7f5a7d04d51/content>

indígenas³¹ señaló que las Naciones Unidas, en virtud de la Declaración, debía establecer un sistema permanente que permitiera entablar consultas con los órganos de gobierno de los pueblos indígenas, incluidos los parlamentos, las asambleas y los consejos indígenas, a fin de garantizar su participación efectiva en todos los niveles de las Naciones Unidas.

El Secretario General³² formuló diversas recomendaciones sobre las posibles vías para que la organización pueda promover y ampliar la participación de los representantes de los pueblos indígenas en sus órganos decisorios. En específico, planteó que se deben tener presentes los procedimientos que permitan que la participación de los representantes de pueblos indígenas sea provechosa y efectiva³³. Por su parte, el Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra, ha planteado que generar espacios de participación indígena dentro de las Naciones Unidas fortalece y enriquece la labor de los órganos de tratados y la respectiva implementación de los mismos³⁴.

El Consejo de Derechos Humanos ha alentado a los mecanismos de protección de derechos humanos regionales e internacionales, en el marco de sus mandatos, a promover y proteger la ampliación del espacio democrático de la sociedad civil en los espacios de decisión³⁵. Además, reafirmó que debe insistirse especialmente en las medidas que ayudan a afianzar una sociedad civil pluralista. En efecto, la riqueza de la participación indígena se basa en poner a dialogar distintas epistemes y maneras de ser y estar en el mundo. En sus propias palabras, “el respeto de la diversidad cultural [...] aumenta el pluralismo cultural, contribuye a un intercambio más amplio de conocimientos y a una mayor comprensión de los contextos culturales, promueve la observancia y el goce de los derechos humanos universalmente reconocidos en todo el mundo y fomenta relaciones de amistad estables entre los pueblos y naciones del mundo”³⁶. Garantizar e implementar la participación indígena asegura la diversidad de perspectivas aportando a la generación de espacios y sociedades más democráticas y conciliadoras.

La exclusión sistémica no puede abordarse efectivamente a menos que todas las personas gocen de **oportunidades significativas** de ejercer sus derechos a participar en la vida política y pública³⁷. Esto es, **no basta con que existan las condiciones de posibilidad formales de poder participar, sino más bien, que estas sean efectivas y significativas**. “Los procesos

³¹ Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/18/42

³² Medios de promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan. Informe del Secretario General al Consejo de Derechos Humanos en su 21º período de sesiones A/HRC/21/24.

³³ Medios de promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan. Informe del Secretario General al Consejo de Derechos Humanos en su 21º período de sesiones A/HRC/21/24, parr. 13.

³⁴ Consulta convocada por la Oficina del Director General de la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. The United Nations and civil society – 70 years working together: how do we make a difference from Geneva? Disponible en <https://www.ohchr.org/en/statements/2015/07/united-nations-and-civil-society-70-years-working-together-how-do-we-make>

³⁵ El espacio de la sociedad civil. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/27/31

³⁶ Informe del Experto Independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo. Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/RES/30/29

³⁷ Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/27/29.

participativos pro forma no hacen más que reforzar las estructuras de poder existentes y el sentimiento de exclusión”³⁸.

Las restricciones de facto a los derechos de participación política y pública marginan y excluyen aún más a los pueblos que se distinguen de la colectividad nacional, privándolos de medios para luchar contra las desventajas con que se enfrentan y subsanarlas. En esta dirección, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas ha hecho hincapié en que el debate en torno a la participación indígena no solo radica en los procesos de adopción de decisiones, sino también en que **los pueblos indígenas puedan incidir en el resultado de los procesos que los afectan**³⁹.

En igual sentido, El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha planteado que, para generar condiciones propicias para la igualdad, en la práctica “se debe prestar suficiente atención a los grupos o individuos que sufren injusticias históricas o son víctimas de prejuicios persistentes en lugar de limitarse a comparar el trato formal que reciben las personas en situaciones similares”⁴⁰. Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial hizo un llamado a garantizar que los miembros de los pueblos indígenas gocen de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública⁴¹. Para los expertos el principal objetivo del sistema universal de derechos humanos debe ser colmar la brecha que existe entre los derechos y su ejercicio efectivo, siendo la participación de los pueblos indígenas un asunto de crucial importancia a la hora de construir una buena gobernanza⁴². En este sentido, se considera que nuclear a identidades múltiples y diversas bajo el rótulo de “grupos en situación de vulnerabilidad” y dotarlas de una igualdad formal, invisibiliza cosmovisiones y realidades, suprime el análisis interseccional y, por tanto, el trato diferencial que caracteriza al enfoque de derechos humanos. Por ello, en el presente documento se propondrán alternativas para sortear la homogeneización expresada en el Acuerdo de Escazú.

En 2015, la Asamblea General solicitó que se celebraran consultas oportunas, inclusivas, representativas y transparentes sobre las posibles medidas necesarias para facilitar la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas sobre los asuntos que les conciernen⁴³. Como resultado de dichas consultas, se estableció la necesidad de garantizar la participación de los pueblos indígenas en todos los programas, fondos y organismos especializados, así como en las conferencias de las partes de los tratados de las Naciones Unidas⁴⁴. Puntualmente, respecto a las modalidades de participación, el Presidente

³⁸ Promoción, protección y efectividad del derecho a participar en los asuntos públicos en el contexto del derecho vigente de los derechos humanos: mejores prácticas, experiencias y obstáculos y medios de superarlos. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/30/26.

³⁹ Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/18/42.

⁴⁰ Observación General N.º 20. Comité de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. E/C.12/GC/20.

⁴¹ La situación de las poblaciones indígenas del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recomendación General Nro. 23.

⁴² Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/18/42.

⁴³ Resolución sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Septuagésimo período de sesiones. A/RES/70/232.

⁴⁴ Recopilación de las opiniones sobre las posibles medidas necesarias para que los representantes y las instituciones de los pueblos indígenas puedan participar en las reuniones pertinentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les conciernen, y de las buenas prácticas de las Naciones Unidas en lo que respecta a la participación de los pueblos indígenas. Nota del Presidente de la Asamblea General. A/70/990.

recomendó a la Asamblea General, **deliberar para que las instituciones representativas de los pueblos indígenas dispusieran de derechos específicos de asientos**⁴⁵. También mencionó como buena práctica vigente que facilita la participación de los pueblos indígenas, “los procedimientos por los que se autoriza el nombramiento de co-facilitadores o asesores indígenas en los procesos que se ocupan de cuestiones directamente relacionadas con los pueblos indígenas, como los de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas y el actual proceso dirigido por el Presidente de la Asamblea General”⁴⁶. Como respuesta, la Asamblea General⁴⁷ determinó aumentar la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas en relación con los asuntos que les conciernen, mediante la inclusión en las conferencias, las cumbres y otras reuniones convocadas por las Naciones Unidas.

Los pueblos indígenas tienen derecho a contar con derechos específicos de asientos, y participar de manera significativa en la formulación, implementación y evaluación de planes y programas para el desarrollo regional que se relacionen con el curso de sus vidas. Así también lo ha planteado el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo con base en los objetivos del Segundo Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, el cual exige que los programas y proyectos de la ONU también tomen medidas para involucrar a los pueblos indígenas en todas las etapas del proceso de desarrollo⁴⁸.

B. Experiencias comparadas y buenas prácticas

Ahora bien, existen experiencias comparadas y buenas prácticas destinadas a permitir a los pueblos indígenas participar significativamente dentro del sistema de protección. Por ejemplo, las organizaciones indígenas participan en el Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y en las reuniones de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁴⁹. Otra experiencia exitosa es la Red de las Naciones Unidas sobre discriminación racial y protección de las minorías, la cual tiene por objeto mejorar el diálogo y la cooperación entre los departamentos, los organismos, los programas y los fondos competentes de las Naciones Unidas. En su primer año de funcionamiento, la Red elaboró una nota orientativa y plan de acción para introducir reformas institucionales que fomenten la participación de los pueblos indígenas en los procesos políticos y de adopción de decisiones, en particular en las negociaciones de paz, los procesos de justicia de transición y la adopción de decisiones relativas al medio ambiente⁵⁰.

Se estableció un precedente respecto a la representación de los pueblos indígenas en consultas cuando el Presidente de la Asamblea General nombró a un representante de un Estado Miembro

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2017. Aumentar la participación de representantes e instituciones de los pueblos indígenas en las reuniones de los órganos competentes de las Naciones Unidas sobre los asuntos que les conciernen. A/RES/71/321.

⁴⁸ Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (IASG).

⁴⁹ Medios de promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernen. Informe del Secretario General al Consejo de Derechos Humanos en su 21º período de sesiones A/HRC/21/24.

⁵⁰ Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/27/29.

y a un representante de los pueblos indígenas como facilitadores en la determinación de las características que tuvo la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas de 2014⁵¹. Asimismo, otro ejemplo de buenas prácticas son las reuniones preparatorias anuales organizadas por el Asia Indigenous Peoples Pact con la activa participación de representantes elegidos por los propios pueblos indígenas y representantes de los organismos de las Naciones Unidas, en miras a preparar su intervención durante los períodos de sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y el Mecanismo de expertos, a fin de formular declaraciones y recomendaciones conjuntas y planificar actividades de promoción, creación de redes y generación de apoyo⁵². Por otro lado, seis organizaciones de pueblos indígenas participan de manera oficial y permanente en el Consejo Ártico, que es un foro intergubernamental de alto nivel en el que los pueblos indígenas, en su condición de representantes permanentes, participan junto con los Estados y desempeñan una función esencial en los procesos de establecimiento de la agenda del Consejo y de adopción de decisiones basadas en el consenso⁵³. Por su parte, ONU-Hábitat estableció dos juntas asesoras sobre asuntos específicos para orientar a su director ejecutivo: la Junta Asesora para la Juventud y el Grupo Consultivo sobre Cuestiones de Género⁵⁴.

El Programa de las Naciones Unidas de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal ha mantenido consultas con los pueblos indígenas sobre sus directrices programáticas⁵⁵. La Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático promueve la inclusión de los pueblos en la lucha contra el cambio climático: invita a los pueblos indígenas y las comunidades locales a compartir sus experiencias y participar en el trabajo de la plataforma. Como última experiencia relevante en materia de participación indígena dentro del sistema universal de protección de derechos humanos, destaca la Conferencia de Biodiversidad de Naciones Unidas. La COP16 realizada en 2024, finalizó con la decisión de crear un grupo de trabajo permanente para los pueblos indígenas bajo el Convenio de Diversidad Biológica (CBD), por lo que los pueblos indígenas fungirán como asesores del convenio y contarán con recursos permanentes.

Consideramos que se podría replicar experiencias similares en materia indígena bajo la órbita de la gobernanza del Acuerdo de Escazú, visto y considerando que existen ejemplos exitosos de buenas prácticas en materia de participación efectiva y significativa de sectores específicos de la sociedad civil. Hasta acá, se podría concluir que **el sistema universal de protección de derechos humanos cuenta con una basta y sólida institucionalidad en torno a buenas prácticas en materia de garantía y consolidación de la participación efectiva y significativa indígena en los espacios de gobernanza internacional.**

C. Desafíos y ventanas de oportunidad

El artículo 8, párrafo 2, de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales

⁵¹ Medios de promover la participación en las Naciones Unidas de los representantes de los pueblos indígenas en relación con los asuntos que les conciernan Informe del Secretario General al Consejo de Derechos Humanos en su 21º período de sesiones A/HRC/21/24.

⁵² Informe definitivo del Estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Consejo de Derechos Humanos 18º período de sesiones. A/HRC/18/42.

⁵³ Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos en su 13º período de sesiones. A/HRC/13/23.

⁵⁴ Procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos 38º período de sesiones. A/HRC/38/18.

⁵⁵ Idem.

universalmente reconocido, establece que el derecho de participación comprende, entre otras cosas, el que tiene toda persona, individual o colectivamente, a presentar a las organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento, y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda obstaculizar o impedir la promoción, protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Los mecanismos internacionales de derechos humanos están reconociendo cada vez más los derechos de todas las personas a participar plenamente en los procesos públicos de adopción de decisiones que les conciernen y a ejercer efectivamente su influencia en ellos, lo cual se pone especialmente de manifiesto en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas⁵⁶. En este sentido, en la Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, se expresa que el derecho a presentar observaciones es el cauce a través del cual el público expresa libremente las opiniones, sugerencias e inquietudes que considere oportunas con respecto a la decisión que se propone⁵⁷.

El Acuerdo de Escazú ha sido pionero en la construcción de espacios participativos garantizando la participación del público desde las primeras reuniones de los grupos, hasta las instancias de negociación que dieron como resultado los consensos y diálogos necesarios para llegar a un acuerdo de vanguardia e innovador en materia de asuntos ambientales. No obstante, se torna relevante que los espacios de construcción democrática no se agoten con la firma del Acuerdo y promulgación de los lineamientos de funcionamiento, sino más bien, que **la participación efectiva y significativa de los pueblos indígenas esté realmente asegurada en los hechos y sea parte de la cultura política propiamente dicha de la implementación del Acuerdo**. En efecto, la efectividad de la participación política indígena debe medirse constantemente a todos los niveles e instancias para comprobar que sea auténtica y válida⁵⁸. Al igual que otros órganos y mecanismos del sistema universal de derechos humanos, **se debe procurar medidas concretas y contundentes para lograr la igualdad de facto a la hora de construir democráticamente los espacios de gobernanza del Acuerdo**.

A fin de entender los efectos diferenciados en los grupos marginados, es importante reconocer las diferentes experiencias vitales de los grupos y de las personas que los integran⁵⁹. Las medidas especiales de carácter temporal podrían incluir la fijación de cuotas que permitieran a los grupos insuficientemente representados como los pueblos indígenas participar de la vida pública en pie de igualdad⁶⁰. En el mismo sentido se expresó el Comité de Derechos Humanos al plantear que las medidas afirmativas “pueden llegar a otorgar, al sector de la población de que se trate un cierto trato preferencial en cuestiones concretas en comparación con el resto de la población [...] durante el tiempo que sean necesarias para corregir la discriminación de hecho”⁶¹. En el caso de los pueblos indígenas, procurar la participación demanda acciones afirmativas que superen la igualdad formal, generando no solo las condiciones de posibilidad sino batallar contra las desventajas históricas. La participación debe estar acorde a las aspiraciones de los pueblos indígenas de proteger, mantener y desarrollar sus culturas e identidades, costumbres, tradiciones

⁵⁶ Factores que obstaculizan la participación política en condiciones de igualdad y medidas para superar esas trabas. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/27/29.

⁵⁷ Guía de implementación 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. LC/TS.2021/221. P. 115

⁵⁸ Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos en su 13 período de sesiones. A/HRC/13/23.

⁵⁹ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación. Consejo de Derechos Humanos 26° período de sesiones. A/HRC/26/29.

⁶⁰ A/HRC/23/50; A/HRC/13/25.

⁶¹ Comité de Derechos Humanos, Observación general N° 18. párr. 10.

e instituciones⁶² y ponerlas a dialogar con otros saberes y experiencias en espacios institucionales.

Lo expuesto hasta acá cobra sentido en la afirmación realizada por Rocío Barahona Riera, comisionada del Comité DESC y experta en el Sistema de Órganos de Tratados de Naciones Unidas, para quien el Acuerdo de Escazú “aun siendo regional está enmarcado en todo el sistema internacional de derechos humanos, tanto de todos los órganos de tratados como todo el sistema de relatores, conferencias internacionales, mecanismos. Por lo tanto, este acuerdo se nutre de todos esos acuerdos y de todos los sistemas de justiciabilidad de estos acuerdos; y también de la doctrina de todos los tratados internacionales. El comité [de apoyo] debe tener en cuenta todo el background y el trabajo en jurisprudencia, judiciabilidad y aplicabilidad de las últimas décadas en materia de derechos humanos [...] ampliando el marco internacional de todos los derechos humanos”⁶³.

La Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú desarrolla el principio macro y estructural que rige al Acuerdo, esto es, “no dejar a nadie atrás”. En esta dirección, se menciona que “las personas de igual condición deben recibir el mismo trato, y las de distinta condición, uno distinto. La existencia de las medidas [afirmativas] no implica que haya diferentes categorías de ciudadanos o de derechos. [...] [sino más bien que se] brinden a los titulares de derechos un apoyo proactivo que les permita ejercer plenamente los mismos derechos que los demás en condiciones de igualdad y no discriminación”⁶⁴. La directriz general y transversal del Acuerdo radica en considerar de forma particular las características de los titulares de los derechos en cuanto al ejercicio de estos como componente fundamental de un enfoque basado en derechos⁶⁵. En este sentido, se hace énfasis en cinco características del público que son esenciales para la participación pública: las sociales, las económicas, las culturales, las geográficas y las de género⁶⁶. También establece que para la efectividad y cumplimiento de los objetivos del Acuerdo se deben poner en práctica los medios y procesos que se adapten a la situación, las circunstancias y las necesidades de los beneficiarios. La transversalización e integración de las cuestiones relativas a los pueblos indígenas en el desarrollo implica que los principios de diversidad cultural, perspectiva de género e interseccionalidad tienen que ser integrados en todas las políticas y programas. También implica la participación efectiva de los pueblos indígenas y sus representantes, incluidas las mujeres indígenas, en todos los ciclos de programación y procesos de planificación estratégica⁶⁷.

Consideramos que la participación plena, efectiva y significativa de los pueblos indígenas en los mecanismos de toma de decisión del Acuerdo de Escazú, su contribución a la formulación de lineamientos de interpretación y cumplimiento, y su apropiación de la letra y órganos del sistema, podría combatir de facto las desventajas sistémicas y generar espacios de gobernanza más

⁶² Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas (IASG).

⁶³ Los órganos de tratado de las Naciones Unidas y el Acuerdo de Escazú. Experiencia comparada para la aplicación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú. Evento paralelo oficial - COP2 de Escazú. Intervención de Rocío Barahona Riera.

⁶⁴ Guía de Implementación 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. LC/TS.2021/221. Pág. 31.

⁶⁵ Guía de Implementación 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. LC/TS.2021/221. Pág. 118.

⁶⁶ Guía de Implementación 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. LC/TS.2021/221. Pág. 118-119.

⁶⁷ Directrices sobre las cuestiones relativas a los pueblos indígenas del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo y Grupo de Apoyo Interinstitucional sobre Cuestiones Indígenas (IASG).

democráticos y diversos. En este sentido, en las instancias de participación deben evaluarse los medios que sirven para promover la igualdad plena y efectiva⁶⁸.

Recalamos que la participación indígena debe ser capaz de ejercer una influencia apreciable en las decisiones adoptadas en torno al Acuerdo de Escazú en miras a construir un sentimiento de responsabilidad compartida respecto de las decisiones⁶⁹ y dotar de consenso, diálogo y escucha activa a la cultura política y a las prácticas reguladas por el Acuerdo. La participación significativa de los pueblos indígenas se debe ver traducida en los resultados y toma de decisiones, esto es, que las medidas adoptadas estén empapadas de la variable étnica que interpreten y doten de contenido al Acuerdo desde una lectura plural y diversa basada en las experiencias y conocimientos territoriales, y en la/s otra/s maneras de ser, estar y vivir en el mundo.

IV. Propuestas para incorporar la participación indígena efectiva y significativa en la gobernanza del Acuerdo de Escazú como apuesta democrática

Al ser responsables de la gestión e implementación del Acuerdo de Escazú, la Secretaría técnica y los órganos deben procurar desempeñar, dentro del sistema internacional de derechos humanos, un papel activo y de vanguardia en la eliminación de los obstáculos que impiden que los pueblos indígenas participen en la adopción de decisiones de la vida pública y ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones. Habida cuenta de la interdependencia de derechos, todas las medidas destinadas a la participación pública en igualdad de condiciones deben ir de la mano de decisiones y medidas concretas destinadas a materializar y asegurar en la práctica las posibilidades de acceder a los espacios de toma de decisión e incidir en los resultados.

El derecho a la participación debe ser abierta e inclusiva, abarcar la capacidad de realizar propuestas que fortalezcan la institucionalidad del Acuerdo y cumplir con el famoso principio de no dejar a nadie atrás. Como pueblos indígenas se deben tomar medidas afirmativas de reparación histórica que igualen no solo de manera formal el derecho a participar, sino que construyan condiciones de posibilidad significativas de alzar la voz, incidir en la escena pública y contarle al mundo lo que sucede en los territorios en miras a fomentar una cultura política cívica, democrática y plural que respeta, se enriquece y forja en la diversidad.

La Guía de Implementación del Acuerdo de Escazú, establece la obligación de considerar debidamente las observaciones del público para que la participación sea auténtica y significativa. “La autoridad debe estar dispuesta a dejar que los argumentos del público lleguen a persuadirla, y debe ser capaz de modificar su posición u opinión en consecuencia”⁷⁰. Deseamos que este sea el caso.

Como se desarrolló, los pueblos indígenas fueron tomados en cuenta, al ser nombrados como tales en los documentos, por los actores participantes de las primeras instancias de negociación del Acuerdo. No obstante, a medida que avanzaron las reuniones de negociación, la participación de las minorías en su diversidad no fue valorada, homogeneizando las discriminaciones históricas

⁶⁸ Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos en su 13 período de sesiones. A/HRC/13/23.

⁶⁹ Informe de la Experta independiente sobre cuestiones de las minorías al Consejo de Derechos Humanos en su 13 período de sesiones. A/HRC/13/23.

⁷⁰ Guía de Implementación 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. LC/TS.2021/221. Pág. 116.

y particularidades bajo el rótulo “grupos en situación de vulnerabilidad”. Se destaca que actualmente no se menciona en ningún documento normativo oficial con carácter vinculante relativo al Acuerdo de Escazú que una cuota de la participación del público deba ser necesariamente indígena⁷¹. En este sentido, jurídicamente hablando, la participación del público es efectiva, **lo que no es efectiva es la participación indígena.**

Los órganos del Acuerdo de Escazú deben garantizar la participación efectiva y significativa de los pueblos indígenas por ser un aspecto intrínseco de la propia existencia del sistema internacional de los derechos humanos, de su doctrina basada en un enfoque diferencial y de las buenas prácticas en materia de gobernanza: no dejar a nadie atrás también significa una postura activa que procure bloquear barreras de exclusión sistémicas e históricas. Tal como se desarrolló, promover asientos específicos para pueblos indígenas dentro del Sistema de protección de derechos humanos fue un mandato puntual de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Secretariado General, procurando la promoción y protección del desarrollo con identidad de los pueblos, el cual forma parte de la agenda 2030 que los Estados partes y la Secretaría técnica de la CEPAL están obligados a garantizar y respetar.

Hoy venimos a proponer, con base en la historia institucional y naturaleza jurídica del sistema de protección, apropiarse de nuestra consigna de nada de nosotros sin nosotros. En la participación efectiva y significativa en los órganos de gobernanza del Acuerdo de Escazú, también se juega nuestro derecho a existir como pueblos diversos. Por esta razón, proponemos:

A. Representantes del público:

En virtud de la Regla XIV de las Reglas de Procedimientos de la Conferencia de Partes, y para facilitar la representación de la sociedad civil y población en general, se estableció la figura de los representantes del público, quienes se eligen a través del Mecanismo Público Regional, con el fin de fomentar y facilitar la participación del público y canalizar sus contribuciones. Son seis personas electas por la ciudadanía por un período de cuatro años bajo criterios de representación regional y de género, y pueden intervenir en las reuniones de las COP con voz, pero sin voto.

Si bien cualquiera puede postularse, votar durante el proceso electoral por cualquier candidato/a, y ser elegido como representante del público⁷², no cualquiera puede acceder en igualdad de condiciones al Mecanismo Público Regional, esto es, a la plataforma virtual de inscripción, participación y elección. La gran mayoría de las organizaciones y comunidades indígenas se encuentran en territorios rurales y no poseen acceso fluido y constante a los servicios de telefonía, internet y comunicaciones. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señaló que los pueblos indígenas son los más afectados en cuanto al acceso a servicios de tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), lo cual contribuye a la

⁷¹ Solo en el Plan de Acción sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales del Acuerdo de Escazú y su Programa de Implementación mencionan la relevancia de la participación indígena en torno al cumplimiento del artículo 9 pero no plantean la participación indígena como una obligación de la gobernanza del Acuerdo.

⁷² Regla XIV.3 sobre Participación del Público. Reglas de Procedimientos de la Conferencia de las Partes 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.

brecha tecnológica⁷³. En este sentido, afirmamos que el obstáculo se encuentra en el medio, existiendo de esta manera una desigualdad de facto.

Si bien tanto el Acuerdo de Escazú y la Guía de Implementación, como las Reglas de Procedimiento de la COP, plantean la participación del público, lo cierto es que quienes tienen una verdadera capacidad de incidir en los órganos de decisión y gobernanza del Acuerdo, son los representantes electos del público. Así, no cualquier persona del público tiene acceso a espacios de relevancia en la toma de decisión. Son los representantes electos del público quienes tienen asiento específico en la mesa principal de la COP, forman parte de la Mesa Directiva del Acuerdo, participan en el procedimiento para nominar a personas candidatas del Comité de Apoyo, tienen posibilidad de presentar propuestas a nombre del público, así como de realizar consultas públicas con carácter y alcance institucional. En este sentido, **es evidente que ser representante del público significa acceder a los espacios de relevancia política en materia de toma de decisiones en torno al Acuerdo.**

Hemos señalado en los fundamentos generales del presente escrito la opinión de los expertos respecto a la participación indígena, la cual no puede limitarse a la mera posibilidad de participación formal, sino que requiere necesariamente la posibilidad fáctica de los pueblos de acceder a los espacios de toma de decisión que puedan llegar a afectar el curso de sus vidas, territorios y autonomía. Es importante que se tomen medidas afirmativas al respecto para garantizar, en torno a la institucionalidad y gobernanza del Acuerdo de Escazú, el avance en los hechos de medidas de reparación histórica: generación de prácticas culturalmente adecuadas y de espacios más democráticos y plurales, la representación del 10% de la población americana que se autodetermina indígena, así como de un porcentaje considerable de las personas defensoras criminalizadas, hostigadas y perseguidas por su labor de defensa de derechos humanos en asuntos ambientales.

Consideramos que, al igual que se hace con los criterios de representación regional y de género, debido a los fundamentos generales desarrollados en el presente escrito, se procure:

- Garantizar un asiento específico a los pueblos indígenas como representantes electos del público mediante un informe sistémico del Comité de Apoyo con base en la Regla IV.1.b y c⁷⁴, el punto IV de las Modalidades de Trabajo⁷⁵ y punto V del Plan de Trabajo Bienal⁷⁶.
- Se agregue como punto a tratar en el temario de la próxima COP del Acuerdo de Escazú con base en la Regla V ⁷⁷.

⁷³ Resumen de la mesa redonda del Consejo de Derechos Humanos sobre la importancia de la promoción y protección del espacio de la sociedad civil. Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. A/HRC/27/33.

⁷⁴ Reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. 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.

⁷⁵ Modalidades de Trabajo 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.

⁷⁶ Plan de Trabajo Bienal (2024 – 2026) del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. 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.

⁷⁷ Reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes. 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.

B. Comité de Apoyo a la Implementación y Cumplimiento:

Es uno de los órganos subsidiarios a cargo de promover y supervisar la implementación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú⁷⁸. En este sentido, formula recomendaciones guiadas por el criterio de la participación significativa del público⁷⁹, y tiene grandes responsabilidades en interpretar el Acuerdo para dotarlo de alcance y contenido. En palabras de una experta, el Comité “tiene que [...] tomar el acuerdo y dotarlo de contenido mediante observaciones generales. Establecer un vínculo con órganos de tratados de ONU y su jurisprudencia”⁸⁰.

Nuestras propuestas en torno al Comité de Apoyo, se enmarcan en la Regla X de las Modalidades de Trabajo del Comité, la cual establece que el Comité mantendrá en revisión continua la implementación de las modalidades, con miras a mejorar su aplicación y eficacia. Asimismo, las modalidades del Comité se pueden modificar en cualquier momento y todo proyecto de modificación de las modalidades será puesto, en consideración de las Partes, representantes electos del público y el público para sus observaciones.

En esta dirección, proponemos que el Comité con base en la Regla IV, V y IV⁸¹, las Modalidades de Trabajo y su respectivo Plan Bienal:

- Elabore un informe sistémico y/o observación general, donde se expida sobre la interpretación de los artículos 7. 1/7/12/14/15 relativos a la participación indígena en la aplicación y supervisión del Acuerdo de Escazú, en específico, proponemos que el informe:
 - a. Se pronuncie sobre la relevancia de la participación de los pueblos y organizaciones indígenas en la generación de espacios democráticos y plurales en torno a la gobernanza del Acuerdo de Escazú. Puntualmente, proponemos interprete y dote de contenido el mandato del sistema universal de protección de derechos humanos respecto a la necesidad de brindar asientos específicos para pueblos indígenas en los espacios relevantes de toma de decisión como son la Mesa Directiva, el Comité de Apoyo y los representantes electos del público. Asimismo, proponemos que el informe se expida sobre el mandato del ECOSOC de eliminar las barreras de facto que impiden la igualdad formal en la participación amplia y significativa de los pueblos indígenas como es el Mecanismo Público Regional. En específico, proponemos que el Comité brinde recomendaciones y lineamientos respecto a cómo sortear las barreras de facto que tienen los pueblos indígenas para participar en condiciones reales de igualdad en la gobernanza del Acuerdo de Escazú.
 - b. Se pronuncie sobre la materialidad burocrática de la participación del público en el marco de la institucionalidad del Acuerdo de Escazú, esto es, las instancias administrativas/órganos subsidiarios ante quien presentar observaciones/propuestas estableciendo formas, plazos, autoridades. Actualmente existen lagunas y/o vacíos jurídicos respecto al camino burocrático

⁷⁸ Artículo 18 del Acuerdo de Escazú.

⁷⁹ Guía de implementación 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. LC/TS.2021/221. Pág. 176

⁸⁰ Los órganos de tratado de las Naciones Unidas y el Acuerdo de Escazú. Experiencia comparada para la aplicación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú. Evento paralelo oficial - COP2 de Escazú. Intervención de Julieta Rossi.

⁸¹ Reglas de composición y funcionamiento del Comité de Apoyo a la Aplicación y el Cumplimiento. 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.

que adopta una presentación de observación y/o demanda por parte del público hasta la respuesta oficial y/o toma de decisión.

- c. Se pronuncie sobre cómo y qué medidas y acciones adoptaron y podrían adoptar los Estados para garantizar la participación de los pueblos y organizaciones indígenas en los foros, mecanismos de participación internacionales y espacios de toma de decisión en torno al Acuerdo, como son las COP. Asimismo, proponemos que el informe determine la importancia de que los Estados incluyan en sus informes la rendición de cuentas en materia indígena respecto al cumplimiento del artículo 9 del Acuerdo sobre el estado de situación de las personas indígenas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales, así como de los derechos de acceso, en miras a que sirvan como materia prima de las futuras recomendaciones y/o observaciones generales del Comité.
 - d. Se pronuncie sobre cómo las Partes pueden garantizar las obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas en la implementación del Acuerdo de Escazú. Asimismo, solicite las Partes informen sobre las medidas adoptadas hasta el momento.
 - e. Se pronuncie respecto a la importancia de garantizar la variable étnica en la composición futura del Comité de Apoyo para asegurar que las recomendaciones del órgano sean culturalmente adecuadas, contengan las realidades y necesidades territoriales, respeten el principio de multiculturalidad e interseccionalidad establecidos en el Acuerdo y su respectiva Guía de Implementación, y, el respeto al enfoque diferencial de derechos humanos.
- Que el diálogo anual planteado por el punto 6.b del Plan de Trabajo Bienal del Comité, sea sobre el riesgo y peligro latente que enfrentan las personas y organizaciones indígenas defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Proponemos que se haga especial foco en el papel que cumplen las mujeres y juventudes indígenas en el ejercicio del derecho a defender derechos, así como el estado de situación, estrategias de defensa y desafíos de la labor de defensa que enfrentan los pueblos y organizaciones indígenas.
 - En base al punto 4 del Plan de Trabajo Bienal del Comité que crea la Relatoría sobre personas o grupos en situación de vulnerabilidad, el Comité se pronuncie sobre la conveniencia de que esté cargo de una persona indígena en miras a reconocer en hechos la multiculturalidad expresada en el Preámbulo de Acuerdo, así como apegarse a los fundamentos ya expuestos en el punto 2 y 3 del presente escrito.
 - Respecto al punto 7 del Plan de Trabajo del Comité, el cual plantea el restablecimiento de relaciones de colaboración con actores relevantes, solicitamos se identifique a la ALADTI como organización clave que puede apoyar en la divulgación, aplicación y cumplimiento del Acuerdo de Escazú en la región. Lo anterior se sustenta en la diversidad, solidez y amplia presencia territorial y cobertura geográfica de nuestra organización, la cual nuclea a más de 30 organizaciones indígenas de 7 países.
 - En virtud del punto 43.b.7 de las Reglas de procedimiento del Comité, se emita un comunicado público que dé cuenta de la grave situación, urgencia y estado de riesgo permanente de los defensores/as indígenas de derechos humanos en asuntos ambientales ante las amenazas de las economías ilícitas, industrias extractivas, alianzas entre capital privado y agentes públicos y ecocidio en sus territorios.

- Se pronuncie respecto a la necesidad e importancia de garantizar la participación indígena en la realización de audiencias temáticas en cada Estado que habiliten la articulación y cooperación directa con personas y organizaciones indígenas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. El Comité debe procurar realizar visitas a los países para tener una interacción más personal con las organizaciones y conocer de primera mano sus realidades, intereses y urgencias, para, de esta manera, generar recomendaciones más eficaces que respondan a necesidades territoriales, partan de la construcción colectiva, y, visibilicen la relevancia práctica del Acuerdo a nivel local y nacional.
- Establezca diálogos y consultas con otros acuerdos, instituciones y procesos multilaterales, a nivel mundial o regional, sobre medidas diversas en torno al Acuerdo con base en la Regla IX de funcionamiento del Comité de Apoyo. En este sentido, se propone que el Comité realice una consulta al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, órgano consultivo del Consejo Económico y Social (ECOSOC), con base en su mandato sobre la necesaria participación indígena en torno a la institucionalidad del Acuerdo de Escazú.
- Se agreguen todas las propuestas en torno al Comité de Apoyo, como puntos a tratar en el temario de la próxima COP del Acuerdo de Escazú con base en la Regla V ⁸².

C. Creación del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Indígenas en Asuntos Ambientales en el marco del Acuerdo de Escazú

Los “procedimientos especiales” de Derechos Humanos son mecanismos que tienen como objetivo examinar, vigilar, asesorar e informar públicamente sobre situaciones de violaciones de derechos humanos en un país determinado (mandatos por país) o sobre una cuestión temática en cualquier parte del mundo (mandatos temáticos)⁸³. Tales mecanismos están representados por personas expertas a quienes se les asigna la denominación de “Relator/a Especial”, “Experto independiente” o “Grupos de Trabajo”. Aunque las nominaciones varíen, lo cierto es que no hay diferencias sustanciales en torno a sus funciones, responsabilidades, mandatos y metodologías de trabajo⁸⁴.

Los titulares de los procedimientos especiales disponen de distintos instrumentos para dar cumplimiento a sus respectivas funciones. Realizan visitas a los países, remiten comunicaciones, publican comunicados de prensa, elaboran estudios temáticos y/o publican informes. Es decir que, por la naturaleza jurídica del mandato, los titulares tienen las herramientas para implementar acciones y medidas más directas en torno a un problema en específico. En efecto, la creación de un mecanismo especial podría incentivar el diálogo y comunicación entre los territorios, las personas de a pie, y los espacios institucionales del sistema de protección aumentando la posibilidad de responder de manera directa y desburocratizando la letra e implementación del

⁸² Reglas de procedimiento de la Conferencia de las Partes. 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.

⁸³ La sociedad civil y la ONU. Guía práctica para la protección de los derechos humanos en el sistema universal. Naciones Unidas Derechos Humanos - Paraguay. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). 2016.

⁸⁴ Idem.

Acuerdo de Escazú. Así, mediante los mecanismos se podrían emitir recomendaciones, declaraciones e impulsar un enfoque y práctica intercultural del Acuerdo.

Las Conferencias sobre Cambio Climático, el Foro de Empresas y Derechos y/o el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas como órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, el Grupo de Trabajo permanente para los pueblos indígenas del Convenio sobre Biodiversidad, son ejemplos de buenas prácticas y experiencias comparadas que podrían replicarse en el marco del Acuerdo de Escazú. En esta dirección, proponemos:

- La creación del Grupo de Trabajo sobre Cuestiones Indígenas en Asuntos Ambientales como mecanismo especial bajo la órbita de los órganos subsidiarios del Acuerdo en miras a garantizar la representación y participación indígena efectiva y significativa en la implementación y cumplimiento del mismo⁸⁵. El Grupo de Trabajo estaría integrado por personas pertenecientes a pueblos indígenas, y funcionaría como órgano asesor en materia indígena relativas a los asuntos ambientales. Como órgano asesor especializado, sería un espacio imparcial e independiente de promoción, supervisión y garantía de los derechos colectivos e individuales de los pueblos, sobre todo en materia de personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente. El Grupo de Trabajo permitiría generar un espacio institucional especializado que mantenga un vínculo fluido con las organizaciones y pueblos respondiendo a sus necesidades concretas.
- La propuesta debe ser presentada con base en la Regla V de las Reglas de Procedimiento de la COP.

El Consejo de Derechos Humanos estableció como buena práctica para garantizar la participación de la sociedad civil en los espacios regionales que se abran de manera proactiva a los sectores de la sociedad civil insuficientemente representados a fin de promover la diversidad de la participación por medio de la inclusión de las mujeres, las minorías étnicas, nacionales, lingüísticas y raciales y los pueblos indígenas⁸⁶.

Dotar de contenido al Acuerdo de Escazú también es ir más allá en lo que respecta a la estructura administrativa y cultura política construida en torno al mismo. Los órganos subsidiarios y todo el andamiaje institucional del Acuerdo deben respetar y alinearse al mandato de la Asamblea General y de toda la ingeniería institucionalidad de las Naciones Unidas en torno a establecer acciones afirmativas encaminadas a lograr la participación plena, efectiva y significativa de los pueblos indígenas. Es responsabilidad de todos los actores procurar y contribuir a no dejar a nadie atrás. Construir diálogo, escucha activa y consenso para que todos y todas puedan ejercer de facto todos sus derechos en todos los espacios democráticos de participación pública.

⁸⁵ Regla VIII de Procedimiento de la Conferencia de las Partes. 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.

⁸⁶ Procedimientos y prácticas con respecto a la participación de la sociedad civil en organizaciones regionales e internacionales. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos 38º período de sesiones. A/HRC/38/18.