



*Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente*  
*Interamerican Association for Environmental Defense*

20 de abril, 2022

Señor

**CARLOS DE MIGUEL**

Secretaría del Acuerdo de Escazú

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

***Asunto: Brechas para la implementación del Acuerdo de Escazú en conflictos ambientales de relevancia regional y recomendaciones para fortalecer la democracia ambiental en la región.***

Estimado Señor De Miguel:

Reciba un cordial saludo de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA). AIDA es una organización que usa el derecho y la ciencia para proteger el ambiente por medio del desarrollo, implementación y ejecución de normativas nacionales e internacionales.

Nos dirigimos a usted con ocasión de la primera Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú (COP1), **con el objetivo de poner en conocimiento una serie de deficiencias que hemos detectado en materia de acceso a la información y participación pública en distintos temas de relevancia ambiental internacional que se discuten actualmente en distintos foros. Al tiempo, quisiéramos presentar algunas recomendaciones a la Secretaria para que, en el marco de su mandato, ponga en consideración de los Estados, con la idea de que fortalezcan la implementación del Acuerdo y la democracia ambiental en nuestro continente.**

En base a nuestro trabajo en la región, quisiéramos resaltar tres aspectos en donde hemos detectado que existen falencias en el marco de conocimiento ambiental que afectan la democracia ambiental en nuestra región i) conservación de múltiples pesquerías y sus hábitats, así como en la cantidad de subsidios o ayudas económicas gubernamentales que se otorgan a la pesca y, en consecuencia, el impacto ambiental que estas ayudas ocasionan; ii) el desarrollo de múltiples proyectos de *fracking*, principalmente en Sudamérica, que se ve caracterizado por una ausencia generalizada de información relevante sobre los impactos ambientales de dichos proyectos y por procesos de participación ciudadana caracterizados con baja representatividad de los grupos potencialmente afectados, y iii) la falta de

transparencia y participación en las discusión que se adelantan, actualmente, la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés), en el proceso de aprobación de la regulación que permitirá iniciar la explotación minera de los fondos marinos. Esta negociación ha sido objeto de diversas críticas por la falta de transparencia en los procesos de negociación dentro de la ISA, y por los bajos estándares de transparencia y participación que contempla la regulación propuesta. Estas deficiencias de transparencia y de participación ante la ISA son particularmente graves, dado que la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), dispone que los fondos marinos internacionales son “*patrimonio común de la humanidad*”.

Por lo antes expuesto, detallamos a continuación argumentos y recomendaciones que solicitamos a la Secretaría considerar y socializar con los Estados Parte.

### **1. Régimen de subsidios a la pesca y estándares internacionales aplicables a la actividad**

La sobrepesca es la principal amenaza para la biodiversidad marina a nivel global<sup>1</sup>. Actualmente el 63% de las poblaciones de peces evaluadas en todo el mundo requieren ser restauradas, y el 34% de las poblaciones de peces se pescan a niveles “*biológicamente insostenibles*”<sup>2</sup>. Esta problemática se debe, en gran parte, gracias al otorgamiento de subsidios pesqueros en distintos países que hacen rentable la actividad pesquera. En particular, los subsidios al combustible y para la compra de embarcaciones son clasificados como “subsidios perjudiciales” ya que contribuyen a la sobrepesca y a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR)<sup>3</sup>. Si bien la Meta 14.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) reconoce la necesidad de eliminar este tipo de subsidios pesqueros que contribuyen a la sobrepesca y a la pesca INDNR, los países no han logrado culminar las discusiones, que desde hace 20 años, se llevan a cabo ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) para lograr un Acuerdo y eliminar los subsidios pesqueros perjudiciales<sup>4</sup>.

De igual manera, la transparencia se ha convertido en un principio de buena gobernanza, y está integrada en obligaciones específicas del derecho internacional en lo que respecta a la pesca<sup>5</sup>. Por esta razón, y para lograr una gestión pesquera sostenible, es crucial que los datos relevantes estén disponibles para informar las decisiones y que el proceso sea inclusivo<sup>6</sup>. **No obstante, la falta de información ambiental sobre las pesquerías continúa siendo una deficiencia crítica que afecta la calidad de las tomas de decisiones en materia pesquera y consecuentemente, genera impactos a la biodiversidad marina<sup>7</sup>. Aunado a**

<sup>1</sup> Helen F Yan et al, ‘Overfishing and Habitat Loss Drive Range Contraction of Iconic Marine Fishes to near Extinction’ 7(7) *Science Advances* eabb6026.

<sup>2</sup> FAO. 2020. The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action. Rome. <https://doi.org/10.4060/ca9229en>

<sup>3</sup> U Rashid Sumaila et al, ‘A Bottom-up Re-Estimation of Global Fisheries Subsidies’ (2010) 12(3) *Journal of Bioeconomics* 201.

<sup>4</sup> Scholaert Frederik, ‘WTO Negotiations on Fishery Subsidies’ <<https://policycommons.net/artifacts/2210704/wto-negotiations-on-fishery-subsidies/2967041/>>.

<sup>5</sup> Solène Guggisberg, Aline Jaeckel and Tim Stephens, ‘Transparency in Fisheries Governance: Achievements to Date and Challenges Ahead’ [2021] *Marine Policy* 104639 (‘Transparency in Fisheries Governance’).

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Fisheries Transparency Initiative, ‘El Estándar FiTI’ <[https://www.fiti.global/wp-content/uploads/2020/07/FiTI\\_Standard\\_2017\\_ES\\_1.1.pdf](https://www.fiti.global/wp-content/uploads/2020/07/FiTI_Standard_2017_ES_1.1.pdf)>.

**esto, la disponibilidad de datos sobre subsidios a la pesca ha sido un desafío desde el comienzo de las negociaciones de la OMC, y la divulgación por parte de los gobiernos ha sido históricamente baja**<sup>8</sup>. Sin esta información, la calidad y la credibilidad en la toma de decisiones pesqueras pueden verse menoscabadas, al mismo tiempo que se reducen las perspectivas de una supervisión y una rendición de cuentas eficaz<sup>9</sup>.

Por estas razones, AIDA respetuosamente recomienda a esta Secretaría, instar a los Estados Parte a que cumplan con la obligación de generar y difundir información ambiental (art. 6) de forma continua y progresiva, incluyendo información sobre las pesquerías, la biodiversidad marina y los *subsidios pesqueros*. Esto debido al enorme impacto ambiental que estos ocasionan. En particular, consideramos que la recolección de información sobre subsidios pesqueros debe incluir como mínimo lo siguiente: el tipo de subsidio, valores y receptores de transferencias o subsidios financieros del gobierno al sector pesquero, incluyendo el valor promedio anual de cualquier subsidio para combustible por unidad de combustible en términos nominales y porcentuales<sup>10</sup>. En esta materia, resulta útil referirse al Estándar FiTi, desarrollado por la *Fisheries Transparency Initiative*, el cual podría fungir como una lista indicativa del tipo de información sobre pesquerías que debe estar disponible al público<sup>11</sup>.

## ***2. Producción de gas y petróleo a través del fracking y afectación a comunidades tradicionales***

América Latina es una región altamente dependiente de los combustibles fósiles. El 88% de la energía consumida en la región es de este tipo de fuente<sup>12</sup>, y para mantener esta matriz energética local y global, los países productores de hidrocarburos han estado extrayendo estos recursos a tasas muy elevadas, lo que ha generado una importante disminución de las reservas<sup>13</sup>. Ante ello, algunos gobiernos y empresas plantean como alternativa la extracción de petróleo y gas de fuentes no convencionales mediante *fracking*, actividad que tiene impactos más complejos, acumulativos e impredecibles que la explotación de hidrocarburos convencionales. El *fracking* es una técnica riesgosa, contaminante y costosa. En Latinoamérica, existen cerca de 7.000 pozos de *fracking*<sup>14</sup>, siendo los principales países afectados por esta técnica Argentina, México y Colombia.

---

<sup>8</sup> Lorenzo Formenti, 'Transparency in Fisheries Subsidies: Notification-Driven Analytics of Country Performance and Disclosure Requirements' (2019) <[https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d8\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ser-rp-2019d8_en.pdf)>.

<sup>9</sup> Fisheries Transparency Initiative (n 13).

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> World Bank Data. (2020). Fossil fuel energy consumption (% of total) - Latin America & Caribbean, 2015 (Most Recent Year). Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.COMM.FO.ZS?locations=ZJ>

<sup>13</sup> De la Fuente, A.; Holanda, J; Bernal, A.; Roa, T.; Scandizzo, H.; Herrera, H.; Diele, B.; Pérez, A. y Ochandio, R. (2016). *Última frontera. Políticas públicas, impactos y resistencias al Fracking en América Latina*. Ciudad de México: ALFF.

<sup>14</sup> Según datos de las organizaciones de sociedad civil de México, Argentina y Chile. Alianza Mexicana Contra el Fracking. Observatorio Petrolero Sur. Disponible en: <https://nofrackingmexico.org/> Observatorio Petrolero Sur <https://opsur.org.ar/>

El avance del *fracking* en la región, presenta pocas diferencias y muchos rasgos comunes. Los contratos del Estado con empresas privadas están cubiertos por cláusulas de confidencialidad, las evaluaciones de impactos ambientales no son públicas y no se pueden acceder fácilmente, aun cuando la ciudadanía las solicita. Además, existe falta de transparencia en la disposición de los residuos peligrosos, los cuáles se multiplican año a año.

En general, **la falta de transparencia en las actividades de *fracking* ha impedido que las personas evalúen sus propias circunstancias y riesgo de daños. Por otra parte, los gobiernos y empresas se han mostrado reticentes al diálogo, desconociendo el derecho a la participación pública, a la consulta previa y al consentimiento libre, previo e informado.** En la práctica se postergan o deniegan solicitudes de procesos de consulta sobre actividades de *fracking*<sup>15</sup>, se impide a las comunidades a asistir a audiencias públicas<sup>16</sup>, y se implementan los proyectos en medio de intimidaciones y amenazas al derecho a la vida de defensores y defensoras ambientales, sin garantías para su libertad de expresión y participación en asuntos públicos.

En este orden de ideas, AIDA recomiendo a la Secretaria: i) instar a los Estados a generar información pública veraz e imparcial, basada en evidencia científica, sobre las características y procesos del *fracking*, facilitando en particular el acceso de personas o grupos en situación de vulnerabilidad (*art. 5*), garantizando que los mecanismos de acceso a la información cumplan con las garantías de acceso efectivo y oportuno; igualdad de condiciones; información completa, accesible y comprensible. ii) instar a los Estados a generar espacios y oportunidades amplios para la participación ciudadana, desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas (*art. 7*), garantizando la seguridad y protección de defensores y defensoras ambientales.

### ***3. Participación pública en la explotación minera del Patrimonio Común de la Humanidad***

Durante las últimas dos semanas de marzo se celebró la reunión del Consejo de la Autoridad Internacional de Fondos Marinos (ISA, por sus siglas en inglés), en el marco de su 27<sup>o</sup> sesión ordinaria. La sesión de este año marca un punto crítico en la adopción de la regulación que permitirá la explotación minera en los fondos marinos que se ubican más allá de las jurisdicciones nacionales, luego de que durante la sesión anterior el pequeño estado de Nauru forzara la aplicación de una regla que obliga a la Autoridad concluir dicha regulación en el plazo de dos años. La protección y explotación de los fondos marinos está regulado por

---

<sup>15</sup> Organización Malalweche y Xumek. *Informe sobre el derecho de los pueblos indígenas en la provincia de Mendoza (Argentina) a la libre determinación en virtud de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*, pág. 10 (1 de marzo de 2021) <https://xumek.org.ar/wp-content/uploads/2021/03/Informe-sobre-situación-de-las-comunidades-ind%C3%ADgenas-en-Mendoza-Argentina.pdf>; Organización Malalweche. *supra* nota 17.

<sup>16</sup> Organización Malalweche. *Urgente - Amenazas de Desalojo en comunidad mapuche Lof El Morro. Así quiere aplicar el Plan de Ordenamiento Territorial el Municipio de Malargüe* (15 de enero de 2021) [https://malalweche.blogspot.com/2021/01/urgente-amenazas-de-desalojo-en\\_15.html](https://malalweche.blogspot.com/2021/01/urgente-amenazas-de-desalojo-en_15.html)

la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR), que, a su vez, los califica como Patrimonio Común de la Humanidad, es decir, que pertenece a toda ella y su explotación debe ser gestionada a su beneficio.

Tanto la regulación propuesta por la ISA, por impulso de su Secretaría General, como el proceso de negociación que se ha seguido, han sido criticados por distintos actores por sus bajos estándares de transparencia y participación pública. Durante el proceso de negociación se han revelado una serie de prácticas contrarias a los estándares del Acuerdo de Escazú, como lo son exclusión de actores claves, decisiones no consultadas con los órganos de decisión, escasa participación de los Estados Miembros en la Asamblea (el órgano máximo de la ISA), y manejo de información a puertas cerradas entre la Secretaría y los proponentes. Todo ello ha incidido en que la negociación avance de forma opaca, privilegiando los intereses de los proponentes por sobre, incluso, la información científica relevante sobre los ecosistemas de los fondos marinos, para la determinación certera de los impactos de la actividad.

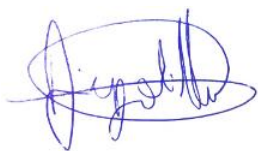
La regulación propuesta, es decir, el Código Minero, fija una metodología de evaluación de impactos ambientales sobre el fondo marino que depende casi exclusivamente en la información aportada por los proponentes responsables de la explotación, la que en su mayoría es tratada como confidencial. Este esquema pone en total control de los proponentes la participación del público, la que no es vinculante. Es decir, el proponente no está obligado a realizarla, y solo se establece como una buena práctica sugerida, ni cuenta con reglas mínimas sobre su relevancia para la decisión. La única forma de cotejar la veracidad e idoneidad de la información dispuesta por los proponentes es a través del examen de la Comisión Legal y Técnica (órgano de la ISA), lo que no garantiza un análisis transversal, con objetividad y revisión de pares para su validación. Una participación pública abierta y dirigida a la comunidad científica podría contribuir a mejorar el trabajo de la ISA y evitar que se adopten decisiones con fundamento científico dudoso.

Además, la condición de “*patrimonio común de la humanidad*” de la Zona exige la creación e implementación de mecanismos de consulta, participación y transparencia que garanticen la consideración y respeto a los intereses de la sociedad civil, en particular de países en vías de desarrollo y generaciones futuras. Más aún, considerando que la actividad minera está concentrada en el fondo marino de la zona Clarion-Clipperton, en el océano Pacífico, se presume que los países de costa pacífica de América Latina son potencialmente los que enfrentan más riesgos ambientales inmediatos en el mundo. Por ello, consideramos respetuosamente que esta Secretaría debiera fomentar, facilitar y promover entre los países Parte, el uso de consultas y opiniones oficiales (*art. 4, No. 10*), que releven las problemáticas sobre transparencia y participación en el seno de la negociación ante la ISA debido a su importancia para América y la humanidad.

Agradecemos de antemano su atención a la presente, y su consideración para compartir nuestros argumentos con los Estados Parte del Acuerdo.

Si desea obtener mayor información sobre alguno de los temas esbozados en esta carta, puede contactarse con nosotros al correo [dlillo@aida-americas.org](mailto:dlillo@aida-americas.org).

Atentamente,



**Diego Lillo**  
Abogado  
Programa de  
Ecosistemas



**Luisa Arauz**  
Abogada  
Programa de  
Ecosistemas



**Claudia Velarde**  
Abogada  
Programa de  
Ecosistemas



**María José  
González-Bernat**  
Científica Senior  
Programa de  
Ecosistemas