



Nuovi Autoritarismi e Democrazie:
Diritto, Istituzioni, Società

L'Acuerdo de Escazú: il primo trattato sull'ambiente in vigore in America Latina

*Marzia Rosti**

Abstract

The Escazú Agreement, the first environmental treaty to order that signatory States render available all information on the projects which may have an environmental impact, guarantees that citizens participate in decisional processes and adopt measures to protect defenders of indigenous environments and peoples, entered into force on 22 April 2021. Building on these premises, the paper reports some data with the aim of briefly tracing the framework in which environmental activists work. These, together with indigenous peoples, oppose the extractivist development model adopted by the region's government in the last twenty years, which has had – and still has – a significant impact on the environment, has increased social conflicts, and triggered a violence spiral against environmentalists and some indigenous communities, thus transforming Latin America into the most dangerous place for those who protect the environment.

Keywords: Acuerdo Escazú – Latin America – environment – environmentalism – indigenous peoples – extractivism.

* Professore Associato di Storia e Istituzioni delle Americhe presso l'Università degli Studi di Milano. Il testo è stato revisionato internamente a cura della Direzione.

Il 22 aprile 2021, in occasione della Giornata Mondiale della Terra, è entrato in vigore fra gli undici Stati dell'America Latina che lo hanno ratificato¹ 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*, più noto come *Acuerdo de Escazú*, dalla località in Costa Rica dove è stato firmato il 4 marzo 2018².

Il documento costituisce a livello regionale il primo trattato sull'ambiente, in quanto si propone di realizzare i tre pilastri del Principio 10 della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente del 1992³, cioè informazione, partecipazione e giustizia ambientale, ed è il primo documento giuridicamente vincolante nato dalla successiva Conferenza delle Nazioni Unite sullo Sviluppo Sostenibile del 2012, più nota come Conferenza Rio+20, che contiene disposizioni sia sui difensori dell'ambiente sia sui popoli indigeni.

L'*Acuerdo* è stato promosso dalla Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ed è stato redatto dal 3 marzo 2012 al 4 marzo 2018, ovvero da quando, in occasione della Conferenza Rio+20, i paesi latinoamericani si sono impegnati con grande entusiasmo a realizzare il citato Principio 10 con la redazione di un documento specifico, la cui stesura si è conclusa nel marzo 2018, quando poi è stato adottato dai 24 Stati dell'area. Il successivo processo di ratifica previsto dal settembre 2018 al settembre 2020 non ha invece registrato la grande partecipazione dei governi, in quanto le 11 ratifiche necessarie, perché potesse entrare in vigore sono state raggiunte oltre la scadenza, cioè solo nel novembre 2020, consentendo comunque all'*Acuerdo* di entrare in vigore il 22 aprile 2021. Restano però le

¹ È stato ratificato da Argentina, Bolivia, Ecuador, Messico, Nicaragua, Panama, Uruguay, Antigua e Barbuda, Guyana, Saint Kitts e Nevis, Saint Vincent e Grenadine, Bahamas. Cfr. <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>; G. Trucchi, 22 aprile. *Giornata della Terra. Pochi paesi hanno ratificato l'Accordo di Escazú*, 23 aprile 2021, <https://www.peacelink.it/latina/a/48430.html>; C. Nalegach, P. Astroza, *La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú*, in *Documentos de Trabajo*, n. 40, 2020, pp. 1-30, in https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/12/DT_FC_40.pdf.

² *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambiental en América Latina y el Caribe*, 2018, <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>.

³ «Principio 10: Il modo migliore di trattare le questioni ambientali è quello di assicurare la partecipazione di tutti i cittadini interessati, ai diversi livelli. Al livello nazionale, ciascun individuo avrà adeguato accesso alle informazioni concernenti l'ambiente in possesso delle pubbliche autorità, comprese le informazioni relative alle sostanze ed attività pericolose nelle comunità, ed avrà la possibilità di partecipare ai processi decisionali. Gli Stati faciliteranno ed incoraggeranno la sensibilizzazione e la partecipazione del pubblico rendendo ampiamente disponibili le informazioni. Sarà assicurato un accesso effettivo ai procedimenti giudiziari ed amministrativi, compresi i mezzi di ricorso e di indennizzo». *Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo*, Rio de Janeiro, 3-14 giugno 1992, <https://www.isprambiente.gov.it/files/agenda21/1992-dichiarazione-rio.pdf>.

importanti assenze di Brasile, Colombia e Cile, quest'ultimo promotore dell'iniziativa nel 2012⁴.

Il principale obiettivo dell'*Acuerdo* è enunciato nell'articolo 1, che prevede che gli Stati firmatari debbano garantire «[...] 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». A tal fine ogni Stato dovrà mettere a disposizione dei cittadini le informazioni di carattere ambientale «de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible» (art. 6).

Per quanto riguarda i difensori dell'ambiente⁵, si dovrà garantire un «entorno seguro y propicio en el que [...] puedan actuar sin amenazas, restricciones e inseguridad» e dovranno essere adottate misure non solo adeguate ed efficaci per riconoscere, proteggere e promuovere i loro diritti, ma anche appropriate, efficaci e opportune per prevenire, indagare e sanzionare gli attacchi, le minacce e le intimidazioni che ricevono o potrebbero ricevere⁶.

⁴ Per un'analisi delle posizioni dei governi firmatari e non, si rinvia all'interessante sito <https://tierraderesistentes.com/es/> e anche a C. Nalegach, P. Astroza, *La necesidad de una democracia ambiental en América Latina: el Acuerdo de Escazú*, in *Documentos de Trabajo*, n. 40, 2020, pp. 1-30 *op. cit.*

⁵ I difensori dell'ambiente rientrano nella più ampia categoria dei difensori dei diritti umani, che si ritiene siano tutte le persone che «individualmente ed in associazione con altri» promuovono e lottano «per la protezione e la realizzazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali a livello nazionale e internazionale». Questa definizione è tratta dall'art. 1 dalla *Dichiarazione sul diritto e la responsabilità degli individui, dei gruppi e degli organi della società di promuovere e proteggere le libertà fondamentali e i diritti umani universalmente riconosciuti* adottata dalle Nazioni Unite l'8 marzo 1999, più nota come *Dichiarazione sui Difensori dei Diritti Umani*. Nel testo non compare l'espressione e neppure la definizione di 'difensore dei diritti umani', benché il termine sia stato utilizzato durante i lavori per la sua stesura. I difensori vengono infatti identificati in base alla loro attività, come ha precisato nel 2004 l'Ufficio dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i Diritti Umani.

Cfr. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos, *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender a los Derechos Humanos - Folleto informativo n. 29*, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29sp.pdf>; P. Wille, *La Declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de los derechos humanos, historia y proceso de elaboración*, 19 dicembre 2018, https://www.coljuristas.org/sala_de_prensa/articulo.php?id=175; P. Wille, J. Spannagel, *The History of UN Declaration on Human Rights Defenders: its genesis, drafting and adoption*, 11 marzo 2019, <https://www.universal-rights.org/blog/the-un-declaration-on-human-rights-defenders-its-history-and-drafting-process/>.

⁶ *El pionero Acuerdo de Escazú, protector de los defensores del medio ambiente, entra en vigor en el Día de la Madre Tierra*, 22 aprile 2021, <https://news.un.org/es/story/2021/04/1491182>; T. De Miguel, *El Acuerdo de Escazú entra en vigor para frenar los asesinatos de ecologistas en Latinoamérica*, in *El País*, 23 aprile 2021, <https://elpais.com/mexico/2021-04-23/el-acuerdo-de-escazu-entra-en-vigor-para-frenar-las-balas-contra-los-defensores-del-medio-ambiente-en-latinoamerica.html>.

Infine, rispetto ai popoli indigeni⁷, l'*Acuerdo* specifica che ciascuna parte firmataria dovrà assicurare «a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad [...] incluidos los pueblos indígenas y grupos étnicos» sia l'accesso alle informazioni di carattere ambientale sia l'assistenza necessaria «para formular sus peticiones y obtener respuesta» (art. 5 c. 4). I popoli indigeni vengono inoltre menzionati nell'articolo 7 (Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales), che specifica al punto 15 che «En la implementación del presente Acuerdo, cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales».

Mai come in questi ultimi anni è emersa la necessità di tutelare i difensori dei diritti umani e, in particolare, coloro che sono impegnati nella difesa dell'ambiente, dei popoli indigeni e delle loro terre e forse l'*Acuerdo de Escazú* costituisce un

⁷ Sono considerati indigeni quei popoli e quelle comunità che oggi vivono in Paesi indipendenti e che discendono «dalle popolazioni che abitavano il Paese, o una regione geografica cui il Paese appartiene, all'epoca della conquista, della colonizzazione o dello stabilimento delle attuali frontiere dello Stato, e che, qualunque ne sia lo status giuridico, conservano le proprie istituzioni sociali, economiche, culturali e politiche, ovvero alcune di esse» (art. 1, punto 2, *Convenzione ILO 169 sui popoli indigeni e tribali in Stati indipendenti* del 1989). Si stima che siano oltre 400 milioni di persone distribuite in almeno 80 paesi e che rappresentino 5.000 culture e parlino 6.700 lingue delle 7.000 esistenti. Il 10% dei popoli indigeni vive nel continente latinoamericano – costituendo circa il 9,8% della popolazione totale pari a 58 milioni di individui – secondo differenti situazioni in termini demografici, territoriali, sociali e politici, che vanno dalle popolazioni in isolamento volontario sino a comunità inserite in contesti urbani Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *El impacto del COVID-19 en los pueblos indígenas de América Latina-Abya Yala. Entre la invisibilización y la resistencia colectiva*, 2020, p. 13,

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/46543-impacto-covid-19-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-invisibilizacion>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial*, 2020,

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45664-pueblos-indigenas-america-latina-abya-yala-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>; Organización Internacional del Trabajo, *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT. Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, 2019, p. 58, https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_735627/lang-es/index.htm.

Per quanto riguarda la distribuzione nella regione, Bolivia (62,2%), Guatemala (41%), Perù (24%) e Messico (15,1%) risultano gli Stati con la percentuale maggiore di popolazione indigena; seguono Panamá (12,3%), Cile (11%), Ecuador e Honduras (7%), Colombia (3,4%), Argentina (2,4%), Uruguay (2,4%), Costa Rica (2,4%), Venezuela (2,7%) e Paraguay (1,8%), Brasile (0,5%). Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI. Primera Década*, 2015, p. 22, <http://documents.worldbank.org/curated/en/541651467999959129/pdf/98544-WP-P148348-Box394854B-PUBLIC-Latinoamerica-indigena-SPANISH.pdf>; Del Popolo, F. (a cura di), *Los pueblos indígenas en América (Abya Yala). Desafíos para la igualdad en la diversidad*, CEPAL, 2017, pp. 133 e ss.; Organizzazione delle Nazioni Unite, *State of the World's Indigenous Peoples (SOWIP)*, <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/state-of-the-worlds-indigenous-peoples.html>; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Los pueblos indígenas en América Latina. Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos*, 2014, p. 43,

https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/37050/S1420783_es.pdf.

primo passo in questa direzione, soprattutto in America Latina, che risulta essere per loro la regione più pericolosa.

Infatti, i dati più recenti forniti del Relatore Speciale per i Difensori dei Diritti Umani delle Nazioni Unite Mary Lawlor indicano che, dal 2015 al 2019, sono stati assassinati 1.323 difensori in almeno 64 paesi, cioè in un terzo degli Stati membri delle Nazioni Unite, e che l'America Latina è l'area geografica più interessata dal fenomeno con 933 omicidi. Nel solo 2019 in 35 paesi si è registrato almeno l'omicidio di un difensore per un totale di 281 vittime, cui si aggiunge il clima intimidatorio in cui essi vivono con le loro famiglie e la mancanza di efficacia dei meccanismi per la loro protezione, benché siano stati creati in alcune nazioni (Brasile, Colombia, Honduras, Guatemala e Messico)⁸.

A confermare la pericolosità dell'America Latina si aggiungono i dati forniti da alcune ong. Dal rapporto *Defender el mañana* di Global Witness⁹ del luglio 2020 risulta che, nel 2019, siano stati uccisi 212 difensori dei diritti umani ed emergono inoltre alcuni aspetti importanti.

In primo luogo, che più dei due terzi degli omicidi siano avvenuti in America Latina: infatti, 8 paesi dell'area figurano tra i primi dieci per numero di vittime, con la Colombia come prima nazione, seguita dalle Filippine e poi dal Brasile, Messico, Honduras, Guatemala, Venezuela, India e Nicaragua. In secondo luogo, Colombia e Honduras sono le due nazioni in cui l'incremento degli omicidi è stato considerevole: la Colombia è passata da 24 nel 2018 a 64 nel 2019, 14 dei quali sono riconducibili al tema della sostituzione delle coltivazioni illegali nel quadro dell'attuazione degli Accordi di pace del 2016¹⁰, e l'Honduras, che negli anni ha

⁸ Asamblea General Naciones Unidas, *Última Advertencia: los defensores de los derechos humanos, víctimas de amenazas de muerte y asesinatos. Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, Mary Lawlor*, 24 dicembre 2020, <https://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/priorities-sr.aspx>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos*, 2017, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>.

⁹ Global Witness, *Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*, 2020, <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>.

¹⁰ Somos Defensores, *La sustitución voluntaria siembra la paz. Agresiones a personas defensoras de derechos humanos y población campesina vinculadas a cultivos de uso ilícito*, 2021, <https://somosdefensores.org/>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia*, 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>. La pericolosità della Colombia per i difensori dei diritti umani è stata denunciata anche dal Relatore speciale sulla situazione dei difensori dei diritti umani dell'ONU Michel Forst, dopo la sua missione nel paese dal 20 novembre al 3 dicembre 2018, suscitando una dura reazione del Presidente colombiano Iván Duque che, oltre a contestare quanto descritto da Forst, gli ha impedito di svolgere una seconda missione nel 2019. Cfr. Consejo de Derechos Humanos, *Visita a Colombia. Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, 26 dicembre 2019, <https://undocs.org/es/A/HRC/43/51/Add.1>; «Querían borrar por completo mi informe»: Relator de la ONU sobre el Gobierno, in *Semana*, 29 febbraio 2020, <https://www.semana.com/nacion/articulo/michel-forst-relator-de-la-onu-habla-del-desaire-del-gobierno-colombiano/654179/>; Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos acerca de su visita a Colombia*.

favorito gli investimenti per sfruttare le risorse naturali senza tenere in considerazione le ricadute sull'ambiente e sulla popolazione, è passato da 4 vittime del 2018 a 14 nel 2019¹¹. Il caso più noto è l'omicidio di Berta Cáceres che risale al 2 marzo 2016, in quanto leader del popolo indigeno Lenca che si era opposta al progetto Agua Zarca, che prevedeva la costruzione di una diga idroelettrica sul fiume sacro Gualcarque¹², e che per il suo impegno aveva ricevuto nel marzo 2015 il *Goldman Environmental Prize*, cioè il premio più prestigioso assegnato annualmente agli attivisti per l'ambiente¹³. Il notevole incremento delle vittime in Honduras ha fatto sì che risulti essere il paese più pericoloso per i difensori dei diritti, avendo registrato più omicidi *pro capite*¹⁴, seguito da Colombia, Nicaragua, Guatemala e Filippine.

Un terzo aspetto da considerare è il profilo delle vittime che operavano soprattutto nella difesa della terra e dell'ambiente contro l'espansione della «minería e industrias extractivas» (50 vittime), molte erano donne (più di 1 su 10 vittime) e il 40% apparteneva a comunità indigene. Su quest'ultimo punto emerge che – fra il 2015 e il 2019 – più di un terzo degli attacchi fatali siano stati rivolti proprio contro i popoli indigeni e i loro *leader*, benché essi rappresentino solo il 5% della popolazione mondiale e in America Latina circa il 9,8% di quella dell'area. A ciò si aggiunge un quarto aspetto che è la criminalizzazione e la diffamazione di cui sono vittime i difensori stessi e che li rende più vulnerabili e, infine, l'impunità e la corruzione diffuse, che ostacolano l'identificazione sia degli esecutori materiali sia dei mandanti degli omicidi, delle intimidazioni e delle violenze di cui sono vittime¹⁵.

Comentarios formulados por el Estado, 27 gennaio 2020, <https://undocs.org/es/A/HRC/43/51/Add.4>.

¹¹ Global Witness, *Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*, 2020, <https://www.globalwitness.org/es/defending-tomorrow-es/>.

¹² Global Witness, *Enemigos del Estado. De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*, 2019, <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>;

Somos Defensoras, *Defensoras. Voces de vida y resistencias*, 2020, <https://somosdefensores.org/>; Front Line Defenders, *Global Analysis 2018*, 2019, <https://www.frontlinedefenders.org/en/resource-publication/global-analysis-2018>. N. Lakhani, Lakhani, *Chi ha ucciso Berta Cáceres?*, Capovolte, Alessandria, 2021.

¹³ Il *Goldman Environmental Prize* viene assegnato ogni anno a sei attivisti appartenenti a diverse aree geografiche del pianeta, che si sono distinti per il loro impegno quotidiano in difesa dell'ambiente, <https://www.goldmanprize.org/>.

¹⁴ 1 ogni milione di abitanti.

¹⁵ Global Witness (2020) ritiene di aver individuato la responsabilità delle «fuerzas estatales» in 37 omicidi e di sospettare la «participación de actores privados como sicarios, bandas criminales y guardias de seguridad privados». Sugli ostacoli all'attività dei difensori e sull'impunità, cfr. M. Forst, *World Report on the situation of Human Rights Defenders*, 2018, <https://www.protecting-defenders.org/sites/protecting-defenders.org/files/UNSR%20HRDs-%20World%20report%202018.pdf>. Inoltre, si segnalano le seguenti pubblicazioni della Comisión Interamericana de Derechos Humanos: *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>; *Segundo Informe sobre*

Il quadro è stato confermato alla fine del 2020 da Front Line Defenders che nel suo rapporto evidenzia come 263 dei 331 omicidi, cioè l'80%, siano stati commessi in America Latina¹⁶ e che fra i primi sei Paesi al mondo per numero di morti, cinque appartengano a quest'area: Colombia (177), Honduras (20), Messico (19), Brasile (16) e Guatemala (15). Inoltre, il 69% delle 331 vittime complessive e il 40% delle 263 vittime latinoamericane era impegnato nella difesa dell'ambiente e delle terre dei popoli indigeni¹⁷.

Occorre ricordare, infine, come la condizione dei difensori dei diritti umani in America Latina sia peggiorata nel 2020 con la diffusione del COVID-19. Nel contesto della pandemia infatti, da un lato, i difensori dei diritti umani hanno spesso colmato il vuoto lasciato dalle istituzioni, informando le popolazioni locali sul rischio rappresentato dal virus e fornendo loro cibo, dispositivi medico-sanitari e assistenza. Dall'altro lato, però, la pandemia li ha indeboliti, poiché hanno dovuto fronteggiare non solo il pericolo del contagio, ma anche un aumento della violenza sia nei loro confronti, perché privi dei meccanismi di difesa e di protezione, sia nei confronti delle popolazioni che avrebbero dovuto difendere. L'emanazione di leggi restrittive della libertà personale e la dichiarazione dello stato di emergenza in alcuni paesi hanno poi limitato i loro spostamenti e la loro attività, mentre ha consentito a governi, a imprese e anche alla criminalità organizzata di sgomberare a volte con la violenza gli abitanti di alcuni territori strategici per le risorse naturali o per i traffici illeciti¹⁸.

la situación de las defensoras y los defensores de Derechos Humanos en las Américas, 31 dicembre 2011, <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf>;

Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de Derechos Humanos, 31 dicembre 2015, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>; *Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas y tribales de la Panamazonía*, 2019, <http://www.oas.org/es/cidh/defensores/default.asp>.

¹⁶ Sarebbero 264 nel continente Americano, suddivisi in 263 in America Latina e 1 in Canada, cfr. Front Line Defenders, *Global Analysis 2020*, 2021, https://www.frontlinedefenders.org/sites/default/files/fl_d_global_analysis_2020.pdf, p. 20.

¹⁷ Front Line Defenders, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ *Idem*, pp. 21-22.