



Observatorio Regional de Planificación
para el Desarrollo
de América Latina y el Caribe

Notas de Planificación para el Desarrollo

Nº 12



Las sinergias entre el gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú

El 22 de abril de 2021 entró en vigor 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 (Acuerdo de Escazú).

La celebración de su entrada en vigor motiva la reflexión sobre su relación con el gobierno abierto, nuevo paradigma de la gestión pública que ya es un concepto clave en el quehacer de lo público en los países de la región.

En este sentido, esta nota tiene como propósito destacar los puntos de encuentro sinérgicos entre el gobierno abierto y la implementación del Acuerdo de Escazú.

Para abordar este objetivo en esta nota se buscará primero describir el paradigma de gobierno abierto, sus pilares y su institucionalización a través de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). En segundo lugar, se presentará el contexto de surgimiento del Acuerdo de Escazú y sus principales características e implicaciones. Por último, se relevarán las sinergias entre el gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú.



El gobierno abierto

El gobierno abierto refiere a un cambio de paradigma de gestión pública que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, en tanto que el mismo sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar y de la toma de decisiones del quehacer público.

Desde esta perspectiva, se insta a abrir las ventanas de la administración pública con el objetivo de dar mayor transparencia a la información en poder de esta, incluir a la ciudadanía por medio de la auditoría o control social y de su participación en la formulación de políticas públicas y en el diseño e implementación de soluciones a problemas públicos a través de un trabajo colaborativo entre la sociedad civil, el Estado y el sector privado (Ibarra, 2017).

Un gobierno abierto coinnova¹ con todas y todos sus ciudadanos, compartiendo los recursos que anteriormente se encontraban celosamente reservados solo para los integrantes de la administración pública. Un gobierno de estas características aprovecha el potencial de la colaboración masiva. De igual forma, garantiza la transparencia en todas sus operaciones, y que sus organismos, agencias y departamentos no operan de forma aislada, sino que, por el contrario, trabajen como una organización verdaderamente integrada que opera en red (Tapscott, 2010).

El gobierno abierto supone una forma distinta de diseñar, implementar, monitorear y evaluar las políticas, programas y proyectos públicos que las instituciones públicas llevan adelante. Los gobiernos abiertos se constituyen como plataformas que promueven la colaboración y la interacción entre actores de diversos sectores de la sociedad y del gobierno.

El gobierno abierto engloba un conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a fortalecer la gobernanza pública y el buen gobierno, basado en los pilares del acceso a la información, transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración. Mediante la puesta en marcha de estos mecanismos y estrategias, se incluye a la ciudadanía en la toma de decisiones, así como también en la formulación e implementación de políticas públicas, que fortalecen la democracia, legitiman la acción pública y el bienestar colectivo (CLAD, 2016).

Los mecanismos, estrategias, acciones e iniciativas que se proponen fortalecer y consolidar el cambio de paradigma hacia el gobierno abierto, pueden alinearse a uno o varios de los siguientes ejes estratégicos.

Figura 1. Ejes estratégicos para la planificación de gobiernos abiertos

Acceso a la información pública	Participación y colaboración entre actores	Integridad pública y rendición de cuentas	Fortalecimiento de capacidades institucionales
Asociadas a este eje se encuentran las acciones tendientes a garantizar el derecho de acceso a la información pública, así como también aquellas que buscan poner a disposición de la ciudadanía datos públicos. Se trata del desarrollo de normativa y/o de la implementación o mejora de los medios de entrega de la información pública –digitales y no digitales-. También se encuentran alineadas a este eje las acciones e iniciativas vinculadas a la liberación de datos gubernamentales en formatos abiertos y reutilizables.	Este eje engloba aquellas acciones orientadas a: garantizar el derecho de participación ciudadana en la gestión pública; fortalecer los mecanismos de participación ciudadana; promover la colaboración entre actores estatales y no estatales a niveles decisorios y de cogestión. Se trata del desarrollo de normativa sobre participación ciudadana y/o implementación de nuevos y mejores mecanismos y canales para la participación de actores de diversos sectores de la sociedad en los asuntos públicos. También se incluyen en este eje acciones de sensibilización.	Alineadas a este eje se encuentran aquellas acciones que buscan garantizar la ética e integridad en la función pública, así como también fortalecer los medios para la rendición de cuentas de entidades públicas y mixtas. Se trata de acciones tales como el desarrollo de normativa sobre declaraciones patrimoniales de funcionarios, actividad de lobby, conflicto de intereses y designación de funcionarios públicos. También se encuentran agrupados bajo este eje, la implementación o mejora de mecanismos de rendición de cuentas y el fortalecimiento o creación de instituciones de supervisión independiente de las cuentas públicas.	Este eje reúne aquellas acciones tendientes a fortalecer las capacidades de los recursos humanos del sector público y a mejorar los procesos de producción de bienes y servicios públicos al interior de las instituciones, con el objetivo de incorporar el enfoque de gobierno abierto a estos procesos. Se trata del desarrollo de capacitaciones y actividades de sensibilización de funcionarios públicos, promoviendo así el cambio en la cultura organizacional de las instituciones públicas en favor de esquemas transparentes, colaborativos y, en consecuencia, más eficientes y eficaces.

Fuente: Elaboración propia a partir de categorías de análisis extraídas del Sitio web del Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe de ILPES/CEPAL (fecha de consulta: marzo de 2021). Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/>

1) La innovación en la gestión pública bajo el paradigma del gobierno abierto se distancia del enfoque clásico de la innovación centrada solo en los procesos y en el uso –como un fin- de las herramientas tecnológicas (Mulgan & Albury, 2003); (Windrum, 2008).

En esa línea, una praxis de gobierno abierto promueve el derecho y la responsabilidad de la ciudadanía a ser actores de la formulación e implementación de las políticas, ayuda a que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos, mientras se dan voces a intereses más diversos. Así, se promueve la creación de espacios de encuentro, diálogo o incluso de contestación que favorezcan el protagonismo, involucramiento y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos en general, incluso en el análisis, la planificación y la implementación de estrategias de desarrollo sostenible.

En consecuencia, un gobierno puede así fortalecer la inteligencia colectiva ciudadana y solucionar problemas con innovación en la gestión pública, basado en la existencia de amplios saberes cívicos, y el compromiso de los ciudadanos en esta gestión pública. Se trata entonces de un punto más allá de la participación ciudadana tradicional (Mariñez Navarro, 2016).

Los pilares del gobierno abierto

Para comprender en profundidad el paradigma de gobierno abierto es necesario entender los principios que componen.

En primer lugar, el acceso a la información es un derecho fundamental e indispensable en toda democracia. Se encuentra reconocido como tal en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Artículo 19), en la Convención Interamericana de los Derechos Humanos de 1969 (Artículo 13) y en las legislaciones nacionales.

Se trata del derecho de la ciudadanía a solicitar al gobierno información pública, y a obtener una respuesta en un tiempo razonable, en la medida en que dicha información no sea reservada o tenga alguna excepción establecida por la ley.

Según los principios que rigen las leyes de transparencia y acceso a la información nacionales –puntualmente, el principio de máxima divulgación–, los gobiernos están obligados a entregar todo tipo de información en su poder, salvo que esta se encuentre sujeta a restricciones de seguridad de las personas o del Estado. Algunos ejemplos que evidencian la amplitud y diversidad del tipo de información en poder de las administraciones públicas son: publicación de leyes y normativa; presupuesto; compras y contrataciones públicas; actos administrativos; personal, dotación, remuneraciones de funcionarios públicos; programas, becas, subsidios o cualquier otro tipo de transferencia; ejecución de programas, planes y proyectos públicos; reuniones de parlamentarios; datos estadísticos e indicadores de evaluación; inversión pública.

En segundo lugar, la transparencia, refiere a un principio del modo de actuar de la administración pública (CLAD, 2016). La transparencia no tiene una entidad propia, son los actores, las instituciones y su forma de proceder las que pueden denominarse como transparentes. Todos aquellos actos que buscan garantizar el derecho de acceso a la información pública pueden definirse como actos de transparencia.

La manifestación de este principio de actuación no es espontánea. Un modo de actuar transparente de las instituciones y funcionarios públicos se logra mediante la puesta en marcha de un proceso intencionado de implementación de políticas y acciones concretas², tendiente a facilitar el acceso libre a toda información en poder del Estado –cuya entrega no se encuentre exenta por motivos de seguridad de las personas o del propio Estado.

2) Los actos de transparencia pueden clasificarse en actos de transparencia pasiva o activa. Los primeros tienen que ver con mecanismos legales y administrativos que garantizan el ejercicio de la ciudadanía de su derecho de acceso a la información pública. En este caso, hay una mediación de solicitud de información a los organismos públicos por parte de los ciudadanos. A modo de ejemplo, pueden mencionarse los canales (físicos y virtuales) previstos por las Leyes de Transparencia y Acceso a la Información vigentes en un gran número de países. La transparencia activa, en cambio, se vincula a la estrategia de los organismos públicos para la publicación de información. En este caso no existe mediación de una solicitud por parte de la ciudadanía. A modo de ejemplo, pueden mencionarse los portales de transparencia –nacionales e institucionales– y los portales de datos abiertos.

Es importante mencionar que el principio de transparencia no solo aplica al modo de actuar del sector público, por el contrario, todos aquellos actores y sectores vinculados a la gestión de lo público en sus distintas esferas, deben ajustar su conducta a este principio. Nos referimos a partidos políticos, organizaciones de sociedad civil, empresas público-privadas, por mencionar algunos.

En tercer lugar, la rendición de cuentas es una acción que se fundamenta en normas, procedimientos y mecanismos institucionales que obligan a las autoridades gubernamentales—y otros actores pertinentes— a: 1. fundamentar su proceder y asumir responsabilidad sobre sus decisiones; 2. informar sobre la gestión de fondos, bienes y recursos públicos que les fueron asignados y; 3. informar los resultados obtenidos durante su gestión (CLAD, 2016). Puede afirmarse que, rendir cuentas es un deber legal y ético.

En tal sentido, la rendición de cuentas es una acción de transparencia con características específicas, ya que se trata de un acto que busca entregar información pública sobre un conjunto de elementos o áreas particulares vinculadas con la gestión de asuntos de carácter público: actos de funcionarios, resultados y ejecución de recursos.

En cuarto lugar, la participación ciudadana -al igual que el pilar del acceso a la información- es un derecho que está reconocido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Artículo 21). También se trata de un derecho indispensable para el correcto funcionamiento de la democracia en los países.

La participación ciudadana en la gestión pública refiere a un proceso de construcción social de las políticas públicas. Es a la vez un derecho exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica. En otras palabras, puede afirmarse que se trata de un proceso de doble vía que requiere de una ciudadanía activa y de fomento estatal (CLAD, 2009).

La participación ciudadana debe practicarse en todas las etapas y procesos del ciclo de la gestión de políticas públicas (diseño y formulación, implementación, seguimiento, evaluación), en todos los sectores y a todos los niveles de gobierno (nacional, regional y local).

La participación puede ser viabilizada de diversas formas. En términos generales podemos hablar de formas orgánicas, si la participación implica la formalización o institucionalización (temporal o permanente) de estructuras organizativas, foros de deliberación, arreglos institucionales o alianzas entre actores, y de formas procedimentales, si la participación se traduce en actividades, canales o mecanismos específicos para atender objetivos concretos, tales como presupuestos participativos, consultas públicas, y actividades comunitarias de diversa índole, por mencionar algunos.

Por último, con respecto a la colaboración, en el lenguaje del gobierno abierto este pilar se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo, que favorecen la cocreación de iniciativas y la coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que esto puede aportar en el diseño e implementación de políticas públicas (CLAD, 2016). En términos generales, puede decirse que el nivel más avanzado de la participación, llamado nivel de cogestión, adquiere formas colaborativas³.

3) Según la clasificación de Sadoval, Sanhueza y Williner (2015) existen cuatro niveles de participación:

- Nivel informativo: se trata de la entrega de la información a la ciudadanía sobre un asunto público. Es una acción unidireccional, donde la autoridad entrega información, pero no busca recibir aportes ciudadanos.
- Nivel consultivo: representa el nivel básico de influencia que las personas o grupos pueden tener al ser convocados a participar de un proceso de consulta para la toma de decisiones sobre alguna problemática pública. El objetivo de un proceso de consulta es recoger opiniones, propuestas e intereses de quienes participan. Los resultados de la participación de interesados no son vinculantes para la autoridad.
- Nivel decisorio: la participación de las personas y grupos tiene una influencia directa sobre la toma de decisión del asunto en cuestión. Es un proceso de consulta cuyo resultado es vinculante.
- Nivel de cogestión: las personas y grupos que participaron de los procesos de toma de decisiones se involucran también en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación.

Al igual que la participación ciudadana, la colaboración entre actores de los distintos sectores para la gestión de los asuntos públicos puede materializarse de varias formas: mecanismos multisectoriales para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas; fomento de la innovación pública y ciudadana; reutilización de datos abiertos de gobierno a través del uso de herramientas digitales.

Para ser efectivas, la participación ciudadana y la colaboración no solo dependen de la existencia de mecanismos y herramientas. Dado el carácter voluntario de las instancias participativas y colaborativas, se requiere de instituciones públicas que generen incentivos suficientes, actuando de forma transparente para incrementar la confianza ciudadana, la empatía, la certeza y el interés de todos los actores del ecosistema social, político y económico.

La Alianza para el Gobierno Abierto

El gobierno abierto y los pilares que lo acompañan se encuentran institucionalizado en la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u Open Government Partnership, OGP) que fue lanzada a nivel mundial durante el 66º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones en septiembre de 2011.

La AGA se reconoce como un esfuerzo global para ampliar la frontera en la mejora del desempeño y de la calidad de los gobiernos, y en sus 10 años de existencia ha probado ser una alianza fuerte y en constante crecimiento. No obstante, debe hacerse la salvedad de que no ser miembro de la AGA no significa que un país no lleve adelante políticas de gobierno abierto o no haya creado mecanismos que fomenten los pilares del gobierno abierto.

Ejemplo de su constante crecimiento es que, si bien inicialmente la AGA fue impulsada por los gobiernos de Estados Unidos, Brasil, Indonesia, Noruega, México, Filipinas, Reino Unido y Sudáfrica, actualmente ha pasado de aquellos 8 miembros iniciales a 79 países miembros, 16 de los cuales son de América Latina y el Caribe⁴. La visión de la AGA busca que, de manera sostenida, un mayor número de gobiernos se comprometan a rendir cuentas y ser más transparentes y proactivos ante las necesidades ciudadanas. Además, busca mejorar la calidad de las políticas y servicios públicos, así como el nivel y alcance de la participación ciudadana. A su vez, la misión de la AGA es proveer una plataforma internacional para conectar, empoderar y alentar a los reformadores nacionales comprometidos con la transformación del gobierno y la sociedad a través de la apertura. También introduce un mecanismo de política nacional (el proceso de elaboración del Plan de Acción) mediante el cual se alienta a que el gobierno y la sociedad civil establezcan un diálogo permanente en el diseño, ejecución y seguimiento de las reformas de gobierno.

La Alianza para el Gobierno Abierto ha promovido el uso de dos herramientas claves para la formulación y gestión de políticas de gobierno abierto en los países. Estas herramientas son:

- i. *los planes de acción (instrumento de política) y;*
- ii. *el foro multiactor (mecanismo de gestión).*

A su vez, para el empleo de ambas herramientas se han establecido estándares para guiar su adecuada instrumentación⁵. Los estándares definen las características que deben tener el diseño y la implementación de ambas herramientas, de forma tal que los principios del gobierno abierto se vean reflejados en todo el proceso.

Lo anterior implica que, tanto la elaboración del Plan de Acción como el apoyo a su implementación a través del foro multiactor, deben ajustarse a requerimientos mínimos de transparencia, participación amplia de la ciudadanía y otros actores, colaboración y rendición de cuentas.

4) Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, y Uruguay.

5) Para conocer con más detalle las herramientas propuestas por la AGA, consultar: Open Government Partnership, Handbook: rules and guidance for participants, 2019; Open Government Partnership, Estándares de Participación y Cocreación, 2017; Alianza para el Gobierno Abierto, Diseño y administración de un foro multisectorial: Manual práctico con ideas y ejemplos, 2017; Open Government Partnership, OGP Participation and cocreation toolkit, 2019. Disponibles en: <https://www.opengovpartnership.org/>

Los planes de acción de gobierno abierto se estructuran entorno a compromisos de acción con un plazo de implementación de dos años. Estos deben ser cocreados por instituciones públicas en conjunto con actores de la sociedad civil. Trabajar en base a planes de acción bianuales fomenta una perspectiva de mejora progresiva de acuerdo con las capacidades de los actores, sus necesidades prioritarias y el contexto nacional.

Un foro multiactor es una plataforma de diálogo y coordinación conformada por actores de diversos sectores cuya función es dar seguimiento (antes, durante y después) a la implementación de los compromisos de acción contenidos en el plan. Entre las principales funciones de este foro se encuentran: la fiscalización del cumplimiento de los compromisos; la colaboración para la ejecución de las actividades y componentes comprometidos en el plan y; la autoevaluación y rendición de cuentas sobre el proceso.

El siguiente diagrama grafica la relación existente entre las dos herramientas antes mencionadas.

Figura 2. Herramientas de una política de gobierno abierto



Fuente: Elaboración propia

El Acuerdo de Escazú

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, comúnmente llamado Acuerdo de Escazú, fue adoptado en esa localidad de Costa Rica, de forma abierta y participativa, el 4 de marzo de 2018.

Este Acuerdo está basado y busca implementar en la región el Principio 10 de la Declaración de la Cumbre de la Tierra de 1992 y tal como lo indica su artículo 1, su objetivo es

"(...) garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible" (CEPAL, 2018a, p.14).

Por sus características, el Acuerdo de Escazú es único en su tipo y representa un logro a nivel regional e internacional con relación a los derechos ambientales. Por un lado, es el único acuerdo vinculante emanado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), esto quiere decir que su contenido es de cumplimiento obligatorio para quienes lo ratifiquen. Por otro lado, es el primer acuerdo multilateral ambiental de América Latina y el Caribe, y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre defensores de derechos humanos en asuntos ambientales. Por último, tanto durante la gestación como durante la negociación del Acuerdo, la sociedad civil tuvo un papel destacado, dado que toda persona pudo asistir o seguir la negociación a través de su transmisión, tener acceso a todos los textos de negociación, contribuir con propuestas e intervenir en el orden que fue solicitada la palabra.



El Acuerdo de Escazú está abierto a los 33 países que conforman la región de América Latina y el Caribe, estableciendo un requerimiento mínimo de 11 ratificaciones para su entrada en vigor. El período de firma tuvo lugar entre el 27 de septiembre de 2018 y el 26 de septiembre de 2020 en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Tras alcanzar los requisitos establecidos en su artículo 22, el Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021. En dicha fecha, ya había sido firmado por 24 países⁶, y ratificado por 12⁷ 8.

Para explicar brevemente el contexto de surgimiento del Acuerdo de Escazú, cabe destacar que este tiene su origen en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río de Janeiro de 2012, 20 años después de la Cumbre de la Tierra de 1992. Por ello se la conoce como la Conferencia Río+20⁹.

La Conferencia Internacional de Río+20 fue la oportunidad para que gobiernos, sociedad civil y sector privado se reunieran con el objetivo de fortalecer los compromisos relacionados con los tres pilares del desarrollo sostenible: desarrollo económico, desarrollo social y protección del medio ambiente. En el marco de esta Conferencia, diez países de la región (Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay) impulsaron la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe (Naciones Unidas, 2012). Mediante esta Declaración, los países se comprometieron a explorar la posibilidad de desarrollar un instrumento regional para la cabal aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río 1992¹⁰.

Desde ese momento, entre noviembre de 2012 y noviembre de 2014, tuvieron lugar las reuniones preparatorias que contaron con una significativa participación del público y el apoyo técnico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

6) Antigua y Barbuda, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

7) Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, San Kitts y Nevis, Santa Lucía y Uruguay.

8) Información obtenida de <https://observatoriop10.cepal.org/es/tratados/acuerdo-regional-acceso-la-informacion-la-participacion-publica-acceso-la-justicia-asuntos>

9) Para más información sobre el origen de este Acuerdo y su vínculo con otros procesos internacionales y regionales, véase CEPAL (2018b), Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (LC/TS.2017/83). [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/433014/S1701021_es.pdf

10) El Principio 10 señala:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que ofrecen peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (Naciones Unidas, 1992).

Mediante la adopción de la Decisión de Santiago en noviembre de 2014, los países signatarios de la Declaración iniciaron formalmente la negociación del Acuerdo Regional con el apoyo de la CEPAL como secretaría técnica. Para ello, crearon un Comité de Negociación compuesto por 24 países de la región¹¹ con la significativa participación del público y constituyeron una Mesa Directiva compuesta por Chile y Costa Rica, como copresidentes, y por Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. Para dialogar con la Mesa Directiva, se eligieron seis representantes del público (dos titulares y cuatro alternos)¹².

Asimismo, los países solicitaron a la CEPAL preparar un documento preliminar del instrumento regional para iniciar las discusiones. Sobre la base de dicho documento, la Mesa Directiva incorporó las propuestas de los países en un texto compilado (texto de negociación). Tras cada reunión del Comité de Negociación, se registraron los avances de la negociación en nuevas versiones del texto compilado (ocho en total).

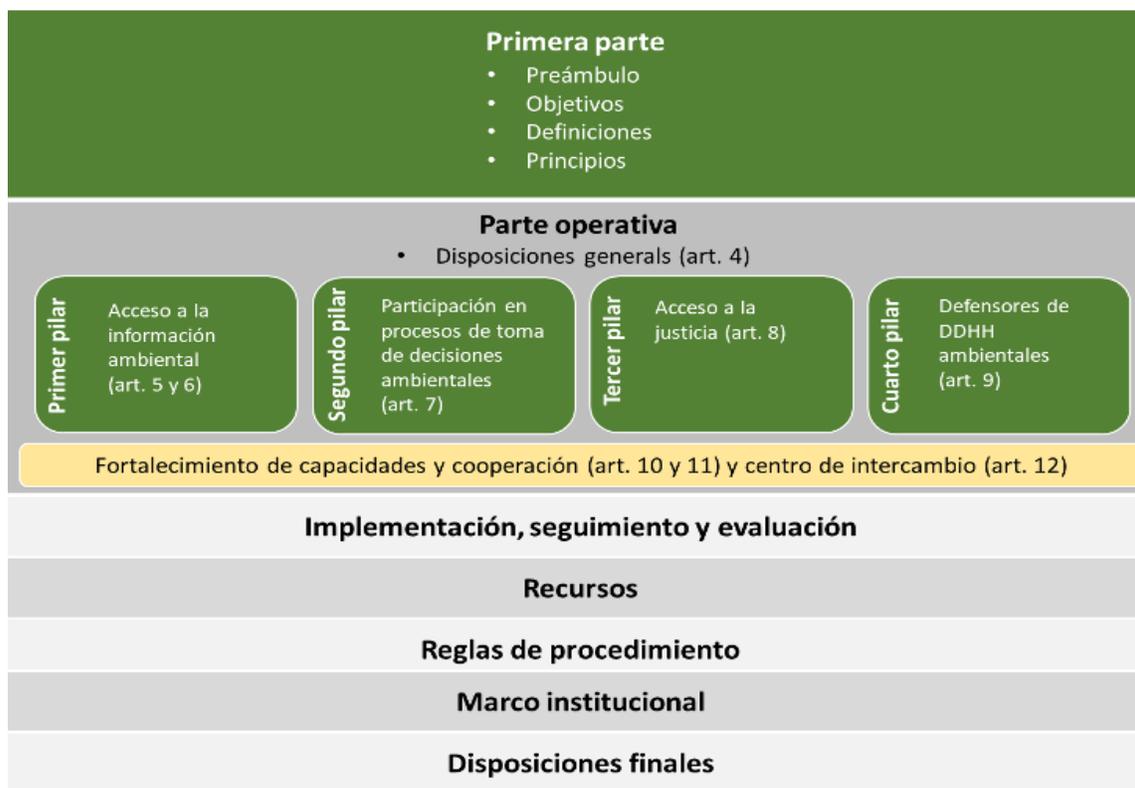
La discusión y toma de decisiones sobre los contenidos del texto del Acuerdo se realizó de manera abierta y transparente. La sociedad civil (“el público” como se le denominó en el proceso) y sus representantes tuvieron el derecho de hacer uso de la palabra en igualdad de condiciones que los representantes de los países y la posibilidad de presentar propuestas de texto, las que fueron incorporadas en el documento de negociación en la medida en que al menos uno de los países la presentase como propia (CEPAL, 2016).

Finalmente, y luego de casi cuatro años de negociación, en marzo de 2018, los países de América Latina y el Caribe reunidos en Costa Rica, adoptaron el Acuerdo de Escazú, instrumento regional multilateral y vinculante formalmente denominado 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.

Como se ha mencionado anteriormente, tras cumplirse los requisitos establecidos en su artículo 22 el Acuerdo de Escazú entró en vigor el 22 de abril de 2021, día Internacional de la Madre Tierra.

El texto del Acuerdo final ha quedado estructurado de la siguiente manera:

Figura 3. Estructura del Acuerdo de Escazú



Fuente: Secretaría del Acuerdo de Escazú, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

11) Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

12) Información obtenida de <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

La relación sinérgica entre el Acuerdo de Escazú y el gobierno abierto

Luego de haber repasado brevemente en qué consiste el paradigma de gobierno abierto y el Acuerdo de Escazú, puede afirmarse que el gobierno abierto y su forma institucionalizada a través de la AGA tienen una posición privilegiada para convocar voluntades y avanzar en el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales que promueve el Acuerdo Escazú. La sinergia entre ambas iniciativas es la fórmula perfecta para lograr la implementación del Acuerdo por tres razones principales (Sanhueza, 2020).

En primer lugar, ambos ponen a la ciudadanía al centro de la democracia. Tanto el gobierno abierto como el Acuerdo de Escazú parten de la premisa que la participación activa de todos los actores de la sociedad en la toma de decisiones es una condición fundamental para fortalecer la democracia y lograr niveles de gobernabilidad y de paz social adecuados.

En segundo lugar, se promueve el multilateralismo como base para fortalecer la colaboración. Ambas iniciativas impulsan y practican el multilateralismo (de forma global y voluntario en el caso de la AGA, y regional y de carácter vinculante en el caso del Acuerdo de Escazú) y entienden que abordar los complejos desafíos de los países en forma colaborativa y colectiva, logra mejores resultados que sólo restringiendo el diálogo a nivel nacional.

Por último, la implementación es un foco fundamental. Tanto el gobierno abierto como el Acuerdo de Escazú buscan una efectiva y plena implementación de las premisas por las que abogan teniendo como objetivo último que las personas tengan posibilidades reales de ejercer sus derechos.

En relación a este último punto, se torna evidente que el Acuerdo de Escazú representa una oportunidad para garantizar la práctica de los pilares del gobierno abierto – acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración – en el diagnóstico, la formulación, el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos con impacto ambiental; garantizando a la ciudadanía condiciones seguras y equitativas para ejercer los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales.

El Acuerdo se enfoca además en asegurar la igualdad y la no discriminación en el ejercicio de los derechos, prestando especial atención a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad y buscando no dejar a nadie atrás. En este sentido, la campaña de género e inclusión de la AGA Break the Roles evoca esta misma noción y hace un llamado a incluir a la ciudadanía y garantizar igualdad de condiciones en los procesos de gobierno abierto, para que las reformas y acuerdos como el de Escazú reflejen sus intereses y necesidades.

El Acuerdo de Escazú es un instrumento jurídico pionero que establece estándares para el ejercicio efectivo de los derechos ambientales procedimentales. Pero son los Estados los que deberán definir los mecanismos, las políticas y estrategias que garanticen la aplicación efectiva de las disposiciones del Acuerdo. En este contexto, se abre una ventana de oportunidad para que los compromisos asumidos en el marco de la AGA y del Acuerdo de Escazú se complementen y refuercen mutuamente. Las herramientas, mecanismos, instrumentos y plataformas de transparencia, participación y colaboración que constituyen el proceso de cocreación de planes de acción de gobierno abierto, pueden contribuir a la implementación del Acuerdo de Escazú. Del mismo modo, el Acuerdo de Escazú ofrece estándares regionales en materia de información, participación y justicia en asuntos ambientales de gran utilidad para la Alianza para el Gobierno Abierto y el gobierno abierto en general.

Caso de buena práctica: Ecuador incorporó en su Plan de Acción un compromiso específico para la implementación del Acuerdo de Escazú

Ecuador es un ejemplo concreto sobre cómo los planes de acción de gobierno abierto pueden servir a la implementar el Acuerdo de Escazú. En el Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019 – 2022)¹³ este país incorporó un compromiso de acción denominado “Implementación de los derechos de participación y acceso a la información ambiental (Escazú)” y que además fue vinculado con Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) específicos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Con el fin de promover una gobernanza más abierta y responsable, Ecuador se comprometió a implementar el Acuerdo de Escazú, el cual busca ofrecer a la ciudadanía acceso a la información ambiental, la oportunidad de participar en la toma de decisiones en materia ambiental y acceso a la justicia ambiental. Para ello se comprometió a crear un observatorio nacional, el cual incluye miembros de la sociedad civil, la academia y grupos locales, que colaborará con el Gobierno en el desarrollo de una hoja de ruta con propuestas concretas para implementar el Acuerdo, así como supervisar su implementación.

Adicionalmente, se determinó que el cumplimiento de este compromiso aporta en el cumplimiento de los ODS 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, dando cuenta de un alto nivel de transversalidad de la temática dentro de la Agenda 2030.

El Acuerdo de Escazú fortalece una gestión ambiental transparente, participativa y justa, favoreciendo la buena gobernanza y la sostenibilidad del desarrollo, contribuyendo también de esta forma a la implementación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Al igual que los planes de acción de gobierno abierto, también aporta a la profundización las democracias y la cohesión social en la región, generando confianza en las decisiones públicas y eliminando asimetrías.

En definitiva, tanto el Acuerdo de Escazú como el paradigma de gobierno abierto son dos manifestaciones de cómo los gobiernos en la actualidad están incorporando en sus prácticas, el concepto de “gobernanza para la gobernabilidad” (Naser, Williner y Sandoval, 2021, p. 23). Esto es, abrir los espacios de decisión de políticas públicas a la sociedad civil en su conjunto y a los agentes que representan a los intereses privados, de forma tal que puedan contribuir con sus ideas, perspectivas y recursos económicos y humanos para lograr las metas colectivas en pos del desarrollo sostenible.

13) Si bien los Planes de Acción de Gobierno abierto son por definición bianuales, en el marco de la pandemia generada por el COVID-19, la AGA permitió que muchos países de la región extendieran el plazo de finalización de sus planes a través de la entrega de versiones reprogramada de los mismos.

Figura 4. Instrumentos internacionales para el desarrollo sostenible



Fuente: Bárcena, A (2019). "Sinergias entre el Acuerdo de Escazú y gobierno abierto para fortalecer la democracia ambiental en las Américas". Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/synergies-between-the-escazu-agreement-and-open-government-to-strengthen-environmental-democracy-in-the-americas/>

Bibliografía

- Bárcena, A. (2019), “Sinergias entre el Acuerdo de Escazú y gobierno abierto para fortalecer la democracia ambiental en las Américas”. Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/synergies-between-the-escazu-agreement-and-open-government-to-strengthen-environmental-democracy-in-the-americas/>
- CEPAL (2018a), “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”. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf
- Cepal (2018b), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83). [en línea] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) (2016), *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*.
 _____ (2009), “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”
- Ibarra, P. (2017), “El papel de la sociedad civil en la auditoría social y el fortalecimiento de las instituciones democráticas”. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe (LC/PUB.2017/9-P). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mariñez Navarro, F. (2016), “La dimensión relacional del gobierno abierto y el liderazgo colaborativo”. Estudios sobre Estado y Sociedad. N 65, vol XXIII.
- Mulgan, G., & Albury, D. (2003). “*Innovation in the public sector*”. Londres.
- Naciones Unidas (1992), “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Disponible en <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- _____ (2012), “Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Río+20 Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Disponible en https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021), “Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador (2019 – 2022). Versión reprogramada. Disponible en https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Ecuador_Action-Plan_2019-2022_Revised_ES.pdf
- Sadoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015), “La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad” (LC/IP/L.342/Rev.1). Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sanhueza, A. (2020), “Democracia ambiental: un punto de encuentro entre gobierno abierto y el Acuerdo Escazú”. Alianza para el Gobierno Abierto. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/environmental-democracy-where-open-government-and-the-escazu-agreement-meet/>
- Tapscott, D. (2010), “*Open Government: Collaboration, Transparency and Participation in Practice*”. O'Reilly, Sebastopol.
- Windrum, P. (2008), “*Innovation and entrepreneurship in public services*”. Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management.
- Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). [En línea] <http://observatoriop10.cepal.org>



**Observatorio Regional de Planificación
para el Desarrollo**
de América Latina y el Caribe

<https://observatorioplanificacion.cepal.org>

El Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo es un espacio dinámico de análisis, información y construcción colectiva de conocimiento para los gobiernos, la academia, el sector privado y la sociedad civil, sobre la planificación para el desarrollo en América Latina y El Caribe. Su creación responde a una demanda generalizada de los Estados de la región para fortalecer las prácticas de planificación.

El Observatorio tiene como objetivo central apoyar a los países de América Latina y El Caribe en el fortalecimiento de sus procesos de planificación y gestión pública, así como contribuir en la vinculación de dichos procesos a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, de acuerdo con las realidades y prioridades nacionales y sub-nacionales.

En este espacio, se ofrecen referencias de los sistemas nacionales de planificación pública de los 33 países de la región además de otro tipo de informaciones de interés vinculadas a la planificación pública, a la implementación de políticas, a los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Como espacio de intercambio de información y conocimiento, el Observatorio pretende promover sinergias y fomentar la coordinación en el fortalecimiento de capacidades en la región.

