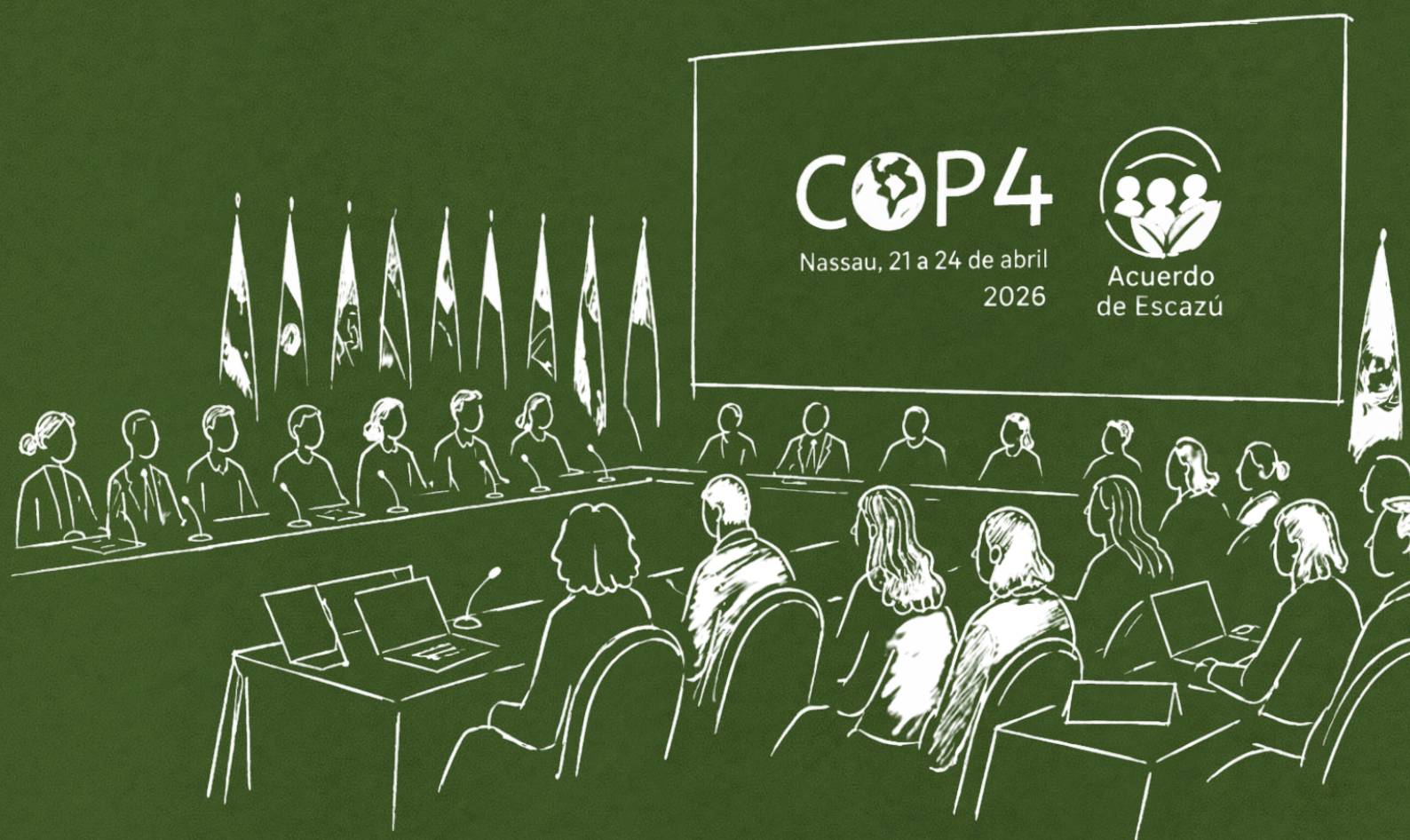
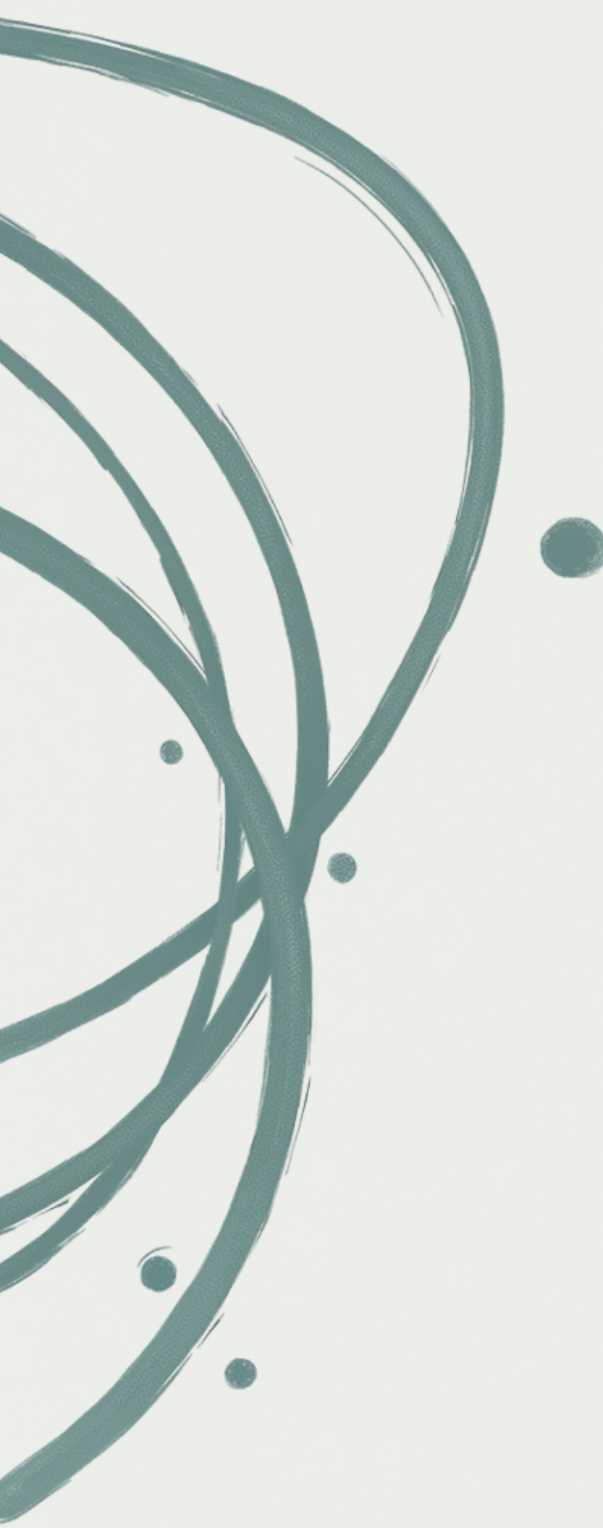


A propósito de la COP4 de Escazú: ¿qué se disputa cuando hablamos de participación?





En alianza con



A propósito de la COP4 de Escazú: ¿qué se disputa cuando hablamos de participación?

Por: Sara Sofía Moreno Gallo*

Hace unas semanas, en Nassau, Bahamas, se realizó la Cuarta Conferencia de las Partes del Acuerdo de Escazú (COP4) -el primer tratado regional de América Latina y el Caribe en materia ambiental-. Colombia participó por primera vez como Estado Parte, presentó sus avances respecto de la Ruta Nacional de Implementación y algunos de estos fueron reconocidos como buena práctica regional en materia de participación ambiental. Fue elegida, además, vicepresidenta de la Mesa Directiva del Acuerdo para el período 2026-2028¹, lo que implica un rol más activo frente al funcionamiento de la Conferencia de las Partes y del Acuerdo en general.

Durante la COP4 se abordaron temas centrales para la implementación del Acuerdo: los registros de emisiones y transferencia de contaminantes, el acceso a la justicia ambiental, los lineamientos para la elaboración de hojas de ruta nacionales, los avances del plan de acción sobre personas defensoras de los derechos

humanos en asuntos ambientales, los mecanismos de cooperación con el sistema de Naciones Unidas, entre otros. En particular, nos interesa detenernos en un tema adicional que se abordó relacionado con la participación del público en los procesos de toma de decisiones relativos a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente.

Desde SIEMBRA llevamos años trabajando de la mano con procesos territoriales en los que la distancia entre la participación formal y la participación material frente al desarrollo de proyectos se vive de manera concreta. Nos referimos a la realidad cotidiana de comunidades que participan, cumplen con todos los requisitos para activar los mecanismos existentes -como la consulta popular-, asisten a audiencias, presentan observaciones y, aun así, ven cómo las decisiones, en la práctica, ya estaban tomadas o terminan concretándose después, en un escritorio, mediante procedimientos de los que, en últimas, resultan excluidas.

Nuestra apuesta ha sido siempre el aterrizaje territorial: no solo que los instrumentos internacionales y las normas nacionales se traduzcan en cambios reales

* Subdirectora del Centro Sociojurídico SIEMBRA. Abogada especialista en Derecho Ambiental y Magíster en Derechos Humanos.

1. La nueva Mesa Directiva quedó conformada por Saint Kitts y Nevis en la presidencia, y Bahamas, Belice, Colombia y Panamá en las vicepresidencias. Además, se fijó la fecha para la siguiente reunión de la Conferencia de las Partes (COP 5) del 20 al 22 de abril de 2028, en un lugar aún por definir.

en la vida de las comunidades que defienden sus territorios, sino entender qué impide que esos cambios ocurran. No hemos estado en el centro de los debates sobre Escazú; hemos estado acompañando esos procesos desde adentro, incluyendo la construcción del proyecto de ley de democracia ambiental junto con el Movimiento Nacional Ambiental², con propuestas concretas para garantizar la participación en proyectos mineros y de hidrocarburos. Pero Escazú es una apuesta del país, y comprender qué se está discutiendo en ese escenario y cuáles son sus efectos para el debate en Colombia también hace parte de ese aterrizaje.

El Acuerdo es un instrumento valioso, un aliado estratégico y un avance

regional, pero su valor depende enteramente de lo que los Estados hagan con él en los territorios.

En Colombia todavía hay normas que faltan y persisten obstáculos para traducir los avances jurídicos a la práctica. Sin embargo, el problema de fondo va más allá. En últimas, se trata de una discusión política, porque detrás del debate sobre participación persiste una disputa por el poder de decidir: quién toma las decisiones y hasta dónde el sistema está dispuesto a redistribuir el poder.

1. Lo que la COP4 reveló sobre la participación pública en proyectos con impacto ambiental

El Acuerdo de Escazú fue adoptado el 4 de marzo de 2018 en Costa Rica y entró en vigor el 22 de abril de 2021. Colombia lo ratificó mediante la Ley 2273 de 2022, y la Corte Constitucional avaló su constitucionalidad en la Sentencia C-359 de 2024, precisando los parámetros que orientan su implementación. Con el depósito formal de la ratificación en diciembre de 2024, Colombia se convirtió en Estado Parte pleno y participó por primera vez en la COP en Nassau desde esa posición.

El Acuerdo articula tres derechos interdependientes: acceso a la información ambiental, participación pública en decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, reconocidos como

condiciones habilitantes para el ejercicio efectivo del derecho a un medio ambiente sano. Establece también, por primera vez en la región, obligaciones específicas de los Estados para proteger a las personas defensoras del ambiente. Esta disposición es de particular urgencia para Colombia: según el informe de Global Witness, en los últimos años Colombia ha sido el país con mayor número de homicidios de personas defensoras del ambiente en el mundo³.

De estos tres pilares, el énfasis de este documento estará en el artículo 7 que regula la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, sin perder de vista que su garantía efectiva va de la mano con los otros dos. Las obligaciones que contiene pueden clasificarse en tres

2. Véase el Proyecto de Ley 007/2025C: <https://www.camara.gov.co/democracia-ambiental-en-proyectos-extractivos-354>

3. Véase el informe completo: https://gw.hacdn.io/media/documents/Defenders_Annual_Report_2025_Online_SP.pdf

grandes grupos: (i) las de alcance general, aplicables a cualquier proceso de toma de decisiones ambientales (artículos 7.1, 7.4-7.11, 7.14 y 7.15); (ii) las que rigen de manera específica para los proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente (artículos 7.2, 7.16 y 7.17); y (iii) las que aplican exclusivamente a otros procesos de toma de decisiones de interés público (artículo 7.3). A estas se suman disposiciones sobre la participación del público en foros internacionales (artículo 7.12) y sobre espacios de consulta en asuntos ambientales a nivel nacional (artículo 7.13). Nos detendremos en el segundo grupo: el que regula la participación en proyectos con impacto ambiental significativo, que es donde se expresan con mayor intensidad los conflictos territoriales que hemos acompañado.

Del artículo 7 se desprende también una estructura del derecho de tres etapas, según la Guía de Implementación elaborada por la Secretaría del Acuerdo, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe: (i) antes de la decisión: notificación anticipada al público, información clara y oportuna sobre el proceso, e identificación de los públicos directamente afectados y de los grupos en situación de vulnerabilidad; (ii) durante el proceso: participación desde las etapas iniciales, plazos razonables para presentar observaciones, y mecanismos adecuados a las condiciones culturales y geográficas del público; (iii) después de la decisión: publicación con fundamentos, indicación de cómo se tuvieron en cuenta las observaciones del público, e información sobre los recursos judiciales y administrativos disponibles.

Ahora bien, uno de los objetivos centrales de la COP4 de Nassau era presentar y discutir el informe sobre la

implementación del artículo 7 del Acuerdo de Escazú elaborado por la Secretaría, en cumplimiento de la Decisión III/1 adoptada durante la Tercera Conferencia de las Partes (COP3) celebrada en Santiago de Chile en abril de 2004. Se trata del primer análisis sistemático del estado de la participación pública en los Estados de América Latina y el Caribe⁴, el cual es claro en señalar que su análisis se limita a la incorporación normativa, y no abarca el nivel de cumplimiento ni la implementación efectiva y en la práctica. Sin pretender agotar el análisis del informe, señalamos a continuación algunos de sus hallazgos más relevantes para entender dónde está parada la región y qué sigue pendiente:

- **La participación formal existe, pero no se sabe cómo ejercerla.** El 88% de los países garantizan formalmente la participación en etapas iniciales del procedimiento, y el 77% regula plazos razonables. Sin embargo, apenas el 23% informa al público sobre cómo participar, ante quién, en qué plazos y por qué medios. El acceso a la información técnica sobre los proyectos no viene acompañado de información sobre cómo usarla para participar. Colombia garantiza la participación en etapas iniciales y regula plazos, pero su incorporación del artículo 7.6 es parcial: regula algunos componentes del procedimiento participativo, pero no todos los que el Acuerdo exige.

4. Pese a que el Acuerdo de Escazú ha sido firmado por 24 países de América Latina y el Caribe, y hasta el momento cuenta con 19 Estados Parte, el informe analiza a los 26 países que conforman la región. 11 países, incluyendo a Colombia, enviaron observaciones a las fichas normativas preparadas por la Secretaría como insumo para el informe.

- **Los mecanismos de participación no están pensados para quienes enfrentan más barreras.** Las disposiciones sobre participación inclusiva son las menos desarrolladas de toda la región: facilitar la comprensión cuando el público habla idiomas distintos al oficial (artículo 7.11) está incorporado solo en el 19% de los países; apoyar a personas y grupos en situación de vulnerabilidad en el 23% (artículo 7.14); garantizar condiciones propicias adaptadas a las características del público en el 27% (artículo 7.10); e identificar al público directamente afectado en el 31% (artículo 7.16). Colombia incorpora las obligaciones de condiciones propicias e identificación del público afectado, pero declaró expresamente ante la Secretaría que los artículos 7.11 y 7.14 no aplican en su legislación.
- **Presentar observaciones no garantiza que sean consideradas.** El artículo 7.7 establece la obligación de tomar debidamente en cuenta las observaciones del público al momento de adoptar la decisión sobre el proyecto. Sin embargo, casi la mitad de los países de la región no tiene regulada esa obligación en su marco normativo. Colombia es uno de los países que sí tiene regulada la debida consideración.
- **Sigue predominando la participación procedimental.** El cierre del ciclo, el cual comprende la publicación de la decisión con

sus fundamentos indicando cómo se consideraron las observaciones (artículo 7.8), junto con la información sobre los recursos administrativos y judiciales disponibles para impugnarla (artículo 7.9), está incorporado solo en el 37% y el 40% de los países respectivamente. Colombia es una excepción positiva en la región: regula la obligación de publicar la decisión con sus fundamentos y de indicar cómo se consideraron las observaciones del público. Sin embargo, su incorporación del artículo 7.9, sobre los recursos disponibles para impugnar la decisión es solo parcial.

En suma, el informe representa un avance significativo: es el primer análisis sistemático y comparado del estado normativo de la participación pública en la región, con una base documental que permite identificar tendencias y brechas concretas entre países. Su límite, que el propio documento reconoce, es que mide la norma, no su aplicación. En materia de participación ambiental esa distinción es central: la existencia de marcos normativos no garantiza que la participación sea real, oportuna o determinante. La brecha entre lo que la norma dice y lo que pasa en la práctica es exactamente el problema al que se han enfrentado históricamente los procesos territoriales. Lo cierto es que lo que hay detrás de esa distancia no es simplemente un problema de implementación, sino una disputa política por el poder de decidir qué sucede con el territorio, frente a la cual persisten actores que no están dispuestos a ceder parte de ese poder.

2. El lugar de Colombia en la COP4: entre los avances y la deuda interna

Colombia llegó a Nassau con un rol activo en materia de participación en proyectos y actividades con impacto ambiental significativo, que es el eje desde el que analizamos su desempeño en esta sección. Presentó ante la Secretaría observaciones a la ficha de autoevaluación sobre el estado de implementación del artículo 7 en su legislación, contribuyó a la construcción del informe regional y presentó su Ruta Nacional de Implementación. Ese nivel de involucramiento institucional es significativo y merece reconocerse.

El informe regional da cuenta de que Colombia tiene uno de los sistemas de participación -frente a proyectos con impacto ambiental- más desarrollados de la región. En particular, destaca dos mecanismos: (i) los terceros intervinientes con calidad de parte en los procedimientos administrativos de licenciamiento ambiental, quienes pueden aportar pruebas, acceder al expediente completo y presentar recursos administrativos contra la decisión adoptada; y (ii) la reunión informativa obligatoria al menos diez días antes de la audiencia pública, que asegura que el público cuente con el tiempo y la información necesarios para prepararse y participar de manera sustantiva. El informe señala que este diseño fortalece de manera significativa la posición del público frente a la autoridad y frente a los proponentes de los proyectos. Adicionalmente, Colombia comparte con Chile el estándar de debida consideración de las observaciones del público consagrado en el artículo 7.7, configurando un grupo de países que han avanzado de manera destacada en ese componente específico.

No obstante, en la ficha de autoevaluación que Colombia presentó ante la Secretaría del Acuerdo, el Gobierno reconoce vacíos que no pueden pasar inadvertidos. Frente a la obligación de facilitar la comprensión cuando el público habla idiomas distintos al oficial (artículo 7.11), y frente a la obligación de identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para que participen de manera activa y efectiva (artículo 7.14), el Estado advierte que ninguna de las dos está prevista en su marco normativo. Son dos obligaciones vigentes del Acuerdo directamente relacionadas con quiénes pueden participar efectivamente en los procesos de decisión sobre proyectos que afectan sus territorios, y cuya ausencia el propio Estado reconoció.

Sin duda, Colombia tiene elementos para destacar en materia de participación en proyectos con impacto ambiental, tal como lo reconoce el propio informe regional. De hecho, la jurisprudencia constitucional ha construido progresivamente una doctrina sobre el alcance de este derecho que se encuentra entre las más desarrolladas de la región. Vale recordar algunos pronunciamientos relevantes: la C-150 de 2015 estableció que el principio democrático implica un mandato de optimización, según el cual la participación se extiende continuamente a nuevos ámbitos de la vida ciudadana; la T-361 de 2017 definió los elementos de la participación ambiental: previa, amplia, deliberada, consciente, responsable y eficaz; la SU-095 de 2018 -sobre la cual profundizaremos más adelante- identificó un déficit de protección constitucional en

la participación de las comunidades en proyectos de exploración y explotación del subsuelo y ordenó al Congreso regularlo con criterios de gradualidad, diferencialidad y enfoque territorial; y la C-359 de 2024 avaló la constitucionalidad del Acuerdo de Escazú e incorporó sus estándares al ordenamiento colombiano.

Además de este desarrollo jurisprudencial, el ordenamiento colombiano cuenta con un marco normativo más amplio que ha venido reconociendo la participación ambiental con enfoque diferencial. Las comunidades étnicas cuentan con estándares reforzados de consulta previa derivados del Convenio 169 de la OIT y de la jurisprudencia constitucional. Al campesinado, por su parte, le ha sido reconocida su participación reforzada tanto por vía jurisprudencial como normativa: la Corte Constitucional ha ido construyendo una doctrina que reconoce al campesinado como sujeto político, reconocimiento que fue elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 2023, que modificó el artículo 64 de la Constitución para reconocerlo como sujeto de derechos y de especial protección, incluyendo su dimensión política, en consonancia con los postulados de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos campesinos.

El punto es que, pese a las buenas prácticas reconocidas por el informe regional y al avance normativo y jurisprudencial que Colombia puede exhibir, el problema persiste. Los postulados están en las sentencias, en la Constitución y en los instrumentos internacionales, pero siguen sin traducirse en transformaciones reales en los territorios. No se trata de un problema de implementación en un sentido meramente técnico, sino de algo

más estructural: redistribuir el poder de decisión y reconocer que las comunidades deben tener una voz determinante sobre lo que ocurre en sus territorios no ha sido una apuesta que el sistema político haya estado dispuesto a asumir. La sentencia SU-095 de 2018 lo ilustra con claridad. En ella, la Corte identificó un déficit de protección constitucional en materia de participación de las comunidades frente a proyectos de exploración y explotación del subsuelo, estableció criterios para superarlo y ordenó al Congreso regular mecanismos específicos para los sectores minero y de hidrocarburos. Hasta hoy, esa orden sigue incumplida. Pero el problema va más allá de la ausencia de esta regulación: al mismo tiempo, la sentencia cerró el sistema democrático al impedir la redistribución del poder que las comunidades habían conquistado a través de las consultas populares. En últimas, ello evidencia que la verdadera disputa sigue siendo sobre quién decide sobre los territorios y en qué condiciones se distribuye ese poder de decisión.

Cabe anotar que esa misma tensión se replica en la Ruta Nacional de Implementación que Colombia presentó en Nassau. El documento retoma explícitamente el déficit identificado por la SU-095 y reconoce la necesidad de superarlo con los criterios que estableció la Corte. Que esos elementos aparezcan en un documento oficial es, de nuevo, un avance que vale reconocer. Pero la Ruta tiene pendientes concretos que varias organizaciones, incluyéndonos, hemos señalado: no tiene plazos, metas ni indicadores que permitan la veeduría ciudadana; no establece compromisos a las entidades con competencias actuales; y usa verbos que no implican obligaciones verificables. Lo que la jurisprudencia no

logró traducir en ley, la Ruta tampoco lo traduce en acciones concretas.

En ese marco, el Acuerdo de Escazú es un avance bienvenido y una herramienta relevante para la agenda de participación ambiental en Colombia. Su valor, sin embargo, no está en confirmar lo que el país ya sabe sobre sí mismo, ni en añadir una capa más de lineamientos a un ordenamiento que ya cuenta con un desarrollo jurisprudencial sólido, reconocimiento constitucional de la participación reforzada del campesinado y un desarrollo importante de obligaciones en materia de participación ambiental. La brecha entre el reconocimiento formal y la transformación real no la cierra ningún tratado por sí solo: la cierra la decisión política de hacer que lo que ya existe aterrice en la práctica y, sobre todo, de avanzar hacia una reconfiguración del poder de decisión.

Colombia llegó a Nassau con avances genuinos y con pendientes declarados. El reto no es seguir acumulando reconocimientos, sino lograr que lo que ya existe llegue a los territorios y produzca transformaciones reales en la vida de las comunidades. Porque, en últimas, la discusión no se limita a ampliar espacios de participación: se trata de cuánto se transforman las relaciones de poder que determinan quién toma las decisiones sobre los territorios.

3. De la debida consideración a la decisión vinculante: el límite del Acuerdo

Lo descrito hasta aquí -los hallazgos del informe regional, el lugar de Colombia en la COP4 y la tensión entre sus avances y sus pendientes- nos permite plantear algunas reflexiones desde nuestra experiencia acompañando a comunidades afectadas por proyectos extractivos que han sido excluidas de las decisiones sobre sus territorios. No son reflexiones ajenas al debate internacional, parten de él, pero lo sitúan desde un lugar distinto: el de las comunidades que participan, cumplen con los requisitos y procedimientos, y siguen sin ver que su participación determine las decisiones que afectan sus territorios.

Una de las disposiciones centrales

del artículo 7 es la contenida en el numeral 7.7 que establece: *“El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.”* Esta formulación, que a primera vista parece robusta, merece un análisis más detenido, porque es precisamente ahí donde se concentra uno de los límites más significativos del Acuerdo.

Para entender el alcance de esa obligación, recurrimos a la Guía de Implementación elaborada por la CEPAL. El documento es explícito: la obligación de “tomar debidamente en cuenta” las observaciones del público no otorga poder de veto a las comunidades ni transfiere la responsabilidad decisoria a quienes participan⁵. La autoridad competente conserva todas sus facultades: puede escuchar, registrar y sistematizar las observaciones, y aun así adoptar una decisión contraria a lo que el público expresó, siempre que explique por qué. La participación que Escazú exige es informada, temprana e inclusiva, pero no es vinculante en el resultado. Ese es el diseño deliberado del Acuerdo, y la Guía no lo deja a la interpretación, lo señala de manera expresa.

Reconocer el alcance de esta obligación es importante porque tiene consecuencias directas sobre el debate que nos ocupa: si la “debida consideración” es el estándar máximo que Escazú establece, y si ese estándar no implica que las decisiones comunitarias tengan consecuencias vinculantes sobre los proyectos que las afectan, entonces el Acuerdo, por sí solo, no resuelve el problema que hemos documentado en los territorios. Puede mejorarlo -y de hecho lo hace, en la medida en que eleva los estándares procedimentales- pero no lo resuelve.

La pregunta que surge es inevitable: ¿qué tan “debida” es la consideración de unas observaciones que pueden ser ignoradas sin consecuencia jurídica alguna? La ambigüedad de la expresión no es accidental, pues refleja el compromiso

político que fue posible alcanzar en la negociación del Acuerdo, que debía contar con el respaldo de Estados con sistemas jurídicos y tradiciones democráticas muy distintas. Pero esa ambigüedad tiene un costo real y es que deja abierta la brecha entre participar y decidir, entre ser escuchado y ser determinante, y en últimas, mantiene intacta la disputa sobre quién tiene el poder de decidir sobre aquello que afecta a las comunidades y sus territorios.

Desde el trabajo conjunto con las comunidades y los procesos que acompañamos, entendemos que no toda participación puede traducirse en una decisión vinculante. No se trata de trasladar la responsabilidad decisoria del Estado a las comunidades en todos los casos, ni de construir un sistema en el que cualquier proyecto pueda ser bloqueado. Eso no sería democrático ni viable. El Gobierno tiene competencias y responsabilidades que no puede delegar por completo, y la toma de decisiones ambientales involucra consideraciones técnicas, económicas y sociales que no siempre pueden resolverse únicamente desde la perspectiva de las comunidades directamente afectadas.

Sin embargo, reconocer esa complejidad no equivale a aceptar que la participación nunca pueda tener efectos vinculantes. Hay escenarios donde la afectación es tan grave, tan irreversible y tan directa sobre comunidades que dependen de esos territorios para su subsistencia y su identidad, que un Estado democrático debería contemplar que la decisión comunitaria tenga consecuencias reales sobre el proceso. No como excepción al Estado de derecho, sino como expresión de él: como reconocimiento de que la democracia participativa que consagra el artículo 1 de la Constitución tiene

5. Véase la Guía completa: [Lhttps://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28aa1443-4775-4430-8f15-13a3640bd74f/content](https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28aa1443-4775-4430-8f15-13a3640bd74f/content)

consecuencias concretas cuando está en juego el territorio, la vida y el futuro de comunidades.

La propia jurisprudencia constitucional colombiana ha dado pasos en esa dirección, aunque sin llegar a consagrar la vinculatoriedad de manera expresa. La sentencia SU-095 de 2018 es un punto de inflexión relevante: si bien determinó que la consulta popular no era el mecanismo idóneo para que los municipios se pronunciaran sobre el desarrollo de proyectos extractivos, fue explícita en reconocer un déficit de participación inadmisibles en los mecanismos vigentes y exhortó al Congreso a regular uno o varios mecanismos de participación ciudadana para los sectores de minería e hidrocarburos. Ese mandato, ocho años después, sigue sin cumplirse. La experiencia de las consultas populares entre 2013 y 2018 mostró que las comunidades colombianas estaban dispuestas a ir más lejos que el sistema jurídico: usaron un mecanismo de democracia directa para pronunciarse sobre decisiones que el Estado había reservado para sí. La Corte reconoció el déficit. El debate no se cerró: se postergó.

En ese sentido, lo que Colombia necesita no es un debate abstracto sobre la vinculatoriedad, sino una discusión política sobre el poder: quién lo detenta y en qué condiciones las decisiones de las comunidades deben tener efectos vinculantes sobre los procesos que afectan sus territorios. Esa conversación tiene que considerar, al menos, tres elementos: en primer lugar, el grado y tipo de afectación, pues cuando un proyecto compromete de manera grave e irreversible los medios de vida, el territorio o los recursos de los que depende una comunidad, el margen de decisión comunitaria debe ser mayor; en segundo lugar, la relación con el territorio, ya que las personas directamente afectadas, que habitan y cuidan el territorio y que asumirán las consecuencias adversas de las decisiones adoptadas, tienen una posición distinta a la de cualquier otro actor en el proceso; y en tercer lugar, las condiciones estructurales de acceso, pues cuando la ausencia de participación o su limitación responde a barreras estructurales históricas, la participación reforzada no es solo una garantía procedimental, sino también una medida de justicia.

4. Para cerrar: lo que sigue pendiente en los territorios

Dicho todo esto, y sin desconocer los avances que Escazú puede traer para la participación ambiental desde una visión regional, para efectos de una de las grandes deudas de Colombia en esta materia el Acuerdo sigue siendo limitado. Y no solo por las brechas en su implementación, sino desde su propia formulación. Al establecer la “debida consideración” como estándar máximo y al cerrar explícitamente la puerta

al poder decisorio de las comunidades, el Acuerdo deja sin respuesta las discusiones de fondo que los territorios siguen exigiendo. Escazú establece obligaciones procedimentales robustas frente al desarrollo de proyectos que la región no ha terminado de cumplir, y Colombia no es la excepción. Pero el debate que Colombia tiene pendiente va más allá de esas obligaciones. Es sobre qué tipo de

participación necesita un Estado que se define como democrático y participativo cuando está en juego el territorio, la vida y el futuro de comunidades. Escazú no responde esa pregunta. Y mientras no se responda, el problema de fondo seguirá sin resolverse.

Esto no implica desconocer el valor estratégico del Acuerdo. Escazú es un instrumento que puede ser usado como palanca: para exigir el cumplimiento de obligaciones que Colombia ya ratificó, para presionar el cierre de las brechas que el propio Estado declaró ante la Secretaría, para fortalecer los estándares de información y de acceso a la justicia que siguen siendo insuficientes, y para visibilizar en el plano regional un debate que en Colombia lleva más de una década sin resolverse. En ese sentido, el Acuerdo no es el problema. El problema es cuando se convierte en el techo de la conversación, cuando el cumplimiento de sus estándares procedimentales se presenta como la respuesta definitiva a un déficit que es, en su raíz, político y no técnico.

Porque el déficit que hemos descrito a lo largo de este documento no es, en su raíz, un déficit exclusivamente de normas. Colombia tiene los parámetros: tiene jurisprudencia que ha identificado el problema con precisión y tiene compromisos internacionales que establecen estándares claros. Lo que falta es traducir esos parámetros en regulación concreta y en práctica efectiva: la norma específica sobre mecanismos de participación en proyectos extractivos que la Corte le ordenó al Congreso hace ocho años, y la voluntad política de repensar el poder, de modo que lo que ya existe aterrice en los territorios y en las decisiones que afectan a las comunidades

que los habitan. Esa discusión no es nueva. Las comunidades colombianas la llevan planteando desde las consultas populares de 2013, cuando decidieron usar los mecanismos disponibles para pronunciarse sobre decisiones que el Estado había reservado para sí. La Corte Constitucional la reconoció en la SU-095 de 2018, cuando identificó el déficit y le ordenó al Congreso resolverlo. Junto con el Movimiento Nacional Ambiental la hemos sostenido durante años a través del proyecto de ley de democracia ambiental.

Lo que ha faltado, en todos esos momentos, es la voluntad política de replantearse la distribución del poder, de la mano con una respuesta institucional que convierta esa demanda en regulación concreta. No en un debate abstracto sobre la vinculatoriedad, sino en criterios claros, graduados y diferenciados que reconozcan que no todas las situaciones de afectación son iguales, que las comunidades que habitan y cuidan un territorio tienen una posición distinta a la de cualquier otro actor en el proceso, y que un Estado democrático tiene la obligación de diseñar mecanismos que reflejen esa diferencia.

Colombia tiene ahora un rol de liderazgo regional en Escazú. Que el país ocupe la vicepresidencia de la Mesa Directiva del Acuerdo es un reconocimiento que merece destacarse, y que trae consigo la responsabilidad de

ser coherente entre lo que se lidera en el plano regional y lo que se construye en los territorios. Ese liderazgo puede usarse para proponer en la región el debate que el Acuerdo dejó abierto: el debate sobre cómo avanzar, desde los estándares procedimentales que Escazú establece, hacia formas de participación que tengan consecuencias reales sobre las decisiones. No como posición maximalista, sino como agenda concreta, graduada y con fundamento en el ordenamiento jurídico colombiano.

En últimas, la participación ambiental en Colombia no necesita más reconocimiento formal. Lo que necesita es que ese reconocimiento aterrice en la práctica y que la participación deje de entenderse únicamente como una condición de validez jurídica -cumplir

el procedimiento, realizar la audiencia, registrar las observaciones- para convertirse en lo que debería ser: una condición de legitimidad política de las decisiones que afectan el territorio y la vida de quienes lo habitan. Esa distinción es, en el fondo, el problema que este documento ha intentado nombrar. Porque la pregunta de fondo nunca ha sido únicamente cómo cerrar la brecha entre el reconocimiento formal y la transformación real, sino cuánto estamos dispuestos a transformar las relaciones de poder que determinan quién decide. Será eso lo que determine si el liderazgo de Colombia en Escazú tiene algo concreto que mostrar en la vida de las comunidades y en los lugares donde esas decisiones producen sus efectos.



Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). 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/PUB.2018/8/Rev.1).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). 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: Guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2026). Informe de la Secretaría sobre la participación del público en los procesos de toma de decisiones relativos a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente (LC/COP-EZ.4/DDR/2).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2026). Fichas país: insumos para el informe de la Secretaría sobre la participación del público en los procesos de toma de decisiones relativos a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente.
- Global Witness. (2025). Raíces de resistencia: documentando las luchas de las personas que defienden los derechos al ambiente y al territorio.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2026). Propuesta de acciones prioritarias para la implementación en Colombia de los artículos 3 al 10 del Acuerdo de Escazú: versión para consulta pública.

