

SOLO PARA PARTICIPANTES

30 de octubre de 2012

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SITUACIÓN ACTUAL, PERSPECTIVAS
Y EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS***

* Este es un documento de trabajo preliminar, elaborado con el aporte financiero del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, a través de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Se agradece enviar comentarios, correcciones y aportes a la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL (principio10.lac@cepal.org).

ÍNDICE

	<i>Página</i>
A. INTRODUCCIÓN.....	3
B. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.....	7
C. EVOLUCIÓN Y ESTADO DE LOS DERECHOS DE ACCESO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	10
1. Elementos del contexto.....	10
2. Situación actual y perspectivas	15
3. El acceso a la información en América Latina y el Caribe.....	18
4. La participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental en América Latina y el Caribe	23
5. El acceso a la justicia en materia ambiental en América Latina y el Caribe.....	25
D. LOS DERECHOS DE ACCESO Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	28
E. DESAFÍOS: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMANDA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES	30
Bibliografía	32

A. INTRODUCCIÓN¹

Existe un reconocimiento cada vez mayor tanto en la sociedad civil como en los gobiernos de que el acceso a la información, la participación y la justicia en los temas ambientales es un elemento central para lograr la protección ambiental y el desarrollo sostenible. Con este fin, se ha planteado que los países de América Latina y el Caribe deben avanzar en la formulación de políticas sobre la base de un proceso más participativo y con mayor información (Naciones Unidas, 2012).

El acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a aumentar la eficiencia y eficacia de la regulación ambiental. Permite asimismo confiar plenamente en las decisiones adoptadas por las autoridades, demostrar la existencia de un problema no visualizado con anterioridad o plantear una solución alternativa.

La participación ciudadana informada es a su vez un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al ambiente. Se ha planteado que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que los ciudadanos se sienten parte de esas decisiones². Existe evidencia que sugiere que la participación informada de la ciudadanía en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos ambientales, con lo cual se reducen los costos económicos de su implementación (véase el recuadro 1).

El acceso a la justicia, en tanto, proporciona a los individuos y organizaciones de la sociedad civil una herramienta para proteger sus derechos de acceso a la información y participación, ya que les permite cuestionar las decisiones que, a su juicio, no han considerado sus intereses. El acceso a la justicia es fundamental para velar por que la participación y el acceso a la información alcancen también a aquellos que tradicionalmente han sido excluidos de la toma de decisiones.

La importancia del acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales quedó en evidencia 20 años atrás, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992). En esa oportunidad, 178 gobiernos acordaron que:

“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 encierran 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 de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

¹ En esta versión el análisis se centra en las Partes Signatarias de la Declaración de Río+20. En la versión final el diagnóstico abarcará a todos los países de América Latina y el Caribe.

² Véase [article19.org](http://www.uncsd2012.org/content/documents/Article19%20Submission%20to%20UNCSD.pdf) [en línea] <http://www.uncsd2012.org/content/documents/Article19%20Submission%20to%20UNCSD.pdf>.

Recuadro 1

LOS COSTOS Y OPORTUNIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ETAPAS TEMPRANAS DE LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA AMBIENTAL

La participación ciudadana en la toma de decisiones en general, y especialmente en el ámbito ambiental, es una experiencia demasiado reciente para determinar la relación exacta entre los costos y los beneficios que aporta (Involve, 2005a). Lo que está claro es que varios factores convergen para que exista actualmente un movimiento prácticamente unánime por parte de los Estados para fortalecer estos procedimientos en un acto que promueve la buena gobernanza ambiental.

Por un lado, gracias a los progresos en materia de desarrollo alcanzados en los últimos años, así como la revolución informativa de las nuevas tecnologías, la población es más educada y sensible a su entorno natural y político. En este nuevo panorama, la información fluye muy rápidamente y desde fuentes muy diversas.

Por otro lado, los Estados son cada vez menos verticales en su gobierno y la política nacional está cada vez más sujeta a distintos niveles de gobierno interno y diferentes fuerzas externas, como los tratados y organizaciones de alcance internacional o las presiones de los mercados.

Otro punto relevante para este impulso a la participación pública en temas ambientales es la mayor conciencia y conocimiento de los procesos de deterioro ambiental. Quedan entonces expuestas las consecuencias directas e indirectas que las decisiones tendrán sobre el medio ambiente y quienes lo habitan, lo que genera un debate sobre la idoneidad de la decisión y el emplazamiento escogido.

A pesar de esta explicación teórica y las razones morales de construcción democrática que han respaldado este movimiento hacia una mayor participación, la pregunta de si existe un costo de oportunidad sobre no incluir procesos participativos es de difícil respuesta.

La teoría económica neoclásica apunta a que sí, ya que no incluir procesos de participación pública en una toma de decisiones racional en la que se pretende producir el mejor resultado posible conlleva fallas de mercado relacionadas con: información imperfecta (asimetría de la información), mala evaluación de las externalidades y mala gestión de los bienes públicos (Involve, 2005b).

Por otro lado, la teoría económica ambiental reconoce la dificultad para estandarizar los valores de los efectos sobre el medio ambiente, ya que no es posible convertir todos los factores a una unidad monetaria. La participación ciudadana es por lo tanto una fuente de valores plurales no estandarizables. Es por esto que las decisiones sobre la dimensión y el alcance de la participación pública han de discernirse con un razonamiento cualitativo.

Sin importar por qué lado del debate se abogue, hay beneficios claros sobre la participación del público en la toma de decisiones:

- Evitar el conflicto. La participación ciudadana en una etapa temprana evita el conflicto social asociado a la percepción de injusticia y que puede llevar a un aumento de costos por la revocación de permisos, a la duplicación de estudios y al impedimento de la ejecución (CONAMA, 1999).
- Flujo de información. Mediante procesos participativos, tanto el flujo de información sobre la decisión adoptada como los insumos de la sociedad civil sobre ella es oficial y clara. Se evitan así fallas asociadas a la información imperfecta en la toma de una decisión.
- Dado que el uso de los bienes públicos siempre es un tema complejo, la participación ciudadana reparte las responsabilidades y construye un modelo más justo sobre su uso. Así, la gobernanza horizontal contribuye a un mayor beneficio total.
- Los puntos anteriores convergen en una mejor calidad de la decisión y una mejora del servicio al que la decisión concierne.

Debido a estos factores tangibles, se genera un costo de oportunidad al no tomar en cuenta procesos participativos. Por consiguiente, los beneficios de proponer instancias de participación van más allá de las razones morales de identidad democrática, cohesión y justicia social.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Involve, *People and Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*, Richard Wilson, Diane Warburton y Edward Andersson, Londres, 2005; Involve, *The True Costs of Participation. Full report*, Londres, 2005; Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), “Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión”, Santiago de Chile, 1999.

A 20 años de la aprobación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, existe consenso en que los tres “principios de acceso” (véase el recuadro 2) representan normas fundamentales de transparencia, equidad y rendición de cuentas en la toma de decisiones y que son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza (véase el recuadro 3). Asimismo, de acuerdo con la evidencia acumulada, la participación ciudadana en la toma de decisiones puede mejorar la calidad y la aceptación de las decisiones resultantes y es una herramienta para la reducción de la pobreza. El reconocimiento de este hecho quedó plasmado en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), donde se plantea que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. En dicho documento los Jefes de Estado reconocieron también que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre³.

El vínculo entre la buena gobernanza y la sostenibilidad ambiental y la erradicación de la pobreza y el hambre ha sido ampliamente explorado en la literatura. El argumento central que se plantea es que para reducir la pobreza y conferir poderes a los pobres se necesita un gobierno receptivo (que contemple el acceso a la información, la participación y la justicia) y un ambiente saludable (Foti y otros, 2008; Narayan, 2004).

Recuadro 2

DEFINICIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE ACCESO

Los derechos ciudadanos a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones en materia ambiental, también llamados “principios de acceso” se refieren a:

El **acceso a la información** se define como la capacidad de los ciudadanos de obtener información ambiental que está en poder de las autoridades públicas. Existen diversas definiciones de lo que se entiende por “información ambiental”, pero hay consenso en que esta incluye información, por ejemplo, sobre la calidad del aire y el agua, así como información respecto de si se almacenan o no sustancias químicas peligrosas en una fábrica cercana.

El **acceso a la participación** se define como la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos significativos, oportunos e informados y de influenciar las decisiones de políticas, estrategias y planes en diversos niveles así como en proyectos individuales que tienen impactos ambientales. Ejemplos de ello son las instancias formales de participación ciudadana establecidas en las Evaluaciones de Impacto Ambiental o las consultas ciudadanas que realizan los gobiernos para la implementación de una política nacional.

El **acceso a la justicia** se define como la capacidad de los ciudadanos de recurrir a árbitros imparciales e independientes para resolver disputas relacionadas con el acceso a la información y la participación en decisiones que afectan el ambiente o para corregir un daño ambiental. Los árbitros imparciales pueden ser mediadores, tribunales administrativos o tribunales de justicia, entre otros.

Fuente: J. Foti y otros, *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI), 2008; D.L. Dresang y J.J. Gosling, *Politics and Policy in American States and Communities*, Boston, Allyn and Bacon Publishers, 1999.

³ Resolución 66/288 de la Asamblea General [en línea] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/13/PDF/N1147612.pdf?OpenElement>.

Recuadro 3

ELEMENTOS DE UNA BUENA GOBERNANZA Y DEMOCRACIA AMBIENTAL

Si bien existen diversas definiciones sobre lo que es una buena gobernanza, todas parten de la base de que las decisiones se adopten e implementen mediante procesos claros, que logren políticas eficaces y consistentes. En este contexto, la buena gobernanza estriba en proponer un modelo político-social integrado y en asegurar que las normas establecidas sean cumplidas por todos los factores.

Con este fin, las normas han de regirse por varios principios, que son coherentes con los principios de acceso a la información, la participación y la justicia en los temas ambientales: **coherencia**, asegurando normas y sanciones razonables para alcanzar los objetivos específicos; **apertura**, haciendo de la toma de decisiones y el gobierno en general un proceso transparente y comprensible; **eficacia**, considerando siempre que la buena gobernanza es un medio para obtener un fin y que el efectivo cumplimiento de este también ha de primar; **participación**, de manera que la toma de decisiones considere a todos los factores posibles, y una clara **señalización de la responsabilidad** (*accountability*) (Harman, 2005).

Es importante señalar que, dada una infraestructura política justa, la buena gobernanza no solo reside en el gobierno, sino también en el papel que asumen el público, las empresas privadas, los medios de comunicación, las organizaciones civiles, los inversionistas, los investigadores y todos aquellos que influyen en la vida política, económica y social de un país (Harman, 2005).

Acotando estos factores al ámbito ambiental, se añade que estas decisiones, además de cumplir los requisitos ya comentados, promuevan el desarrollo sostenible, incluida la conservación del entorno.

Fuente: J. Harman, “The relationship between good governance and environmental compliance and enforcement”, seventh International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, International Network for Environmental Compliance and Enforcement, 2005; J. Foti y otros, *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI), 2008.

La importancia de los derechos de acceso también ha sido reconocida por el sector empresarial. En este contexto, se ha planteado que la divulgación abierta de información corporativa, lejos de exponer a las empresas a un mayor riesgo de interacciones negativas con los actores sociales, reduce los costos y lleva a formas más positivas de solución de problemas. En el ámbito de las relaciones entre empresa y comunidad, se ha señalado asimismo que a menudo la participación de los actores sociales puede aumentar de manera eficaz, tanto en términos de tiempo como de costo, la base de información sobre temas sociales esenciales. Por ejemplo, las comunidades indígenas pueden aportar a los estudios de las empresas importante conocimiento sobre las relaciones vigentes entre comunidad y medio ambiente y los cambios apreciados en el tiempo (IIMAD/WBCSD, 2008). En el informe final del proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible impulsado por el Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible (WBCSD) y el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED) se señala: “es necesario efectuar un contundente argumento empresarial en pro del acceso libre y abierto a la información. Una vez que una empresa ha establecido los cimientos de un desempeño cada vez más sostenible y logra comunicarlo efectivamente a otras, mayor confianza, reducción de costos, mejor retroalimentación, menores riesgos, uso más eficaz de recursos y creciente prestigio, son todos una consecuencia” (IIMAD/WBCSD, 2008, pág. 402).

En este contexto, destacan dos iniciativas voluntarias que apuntan a transparentar la información en manos de empresas privadas: la Iniciativa Mundial para la Presentación de Informes (GRI) y la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI). La primera iniciativa⁴ es un programa impulsado por Ceres y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que promueve la elaboración de memorias de sostenibilidad en todo tipo de organizaciones. Para ello, la iniciativa produce un marco para la elaboración de memorias de sostenibilidad, que incluye una guía para la elaboración de memorias y establece principios e indicadores que las organizaciones pueden utilizar para medir su desempeño económico, ambiental y social. La guía se encuentra a disposición del público de manera gratuita y su aplicación es libre, voluntaria y flexible.

⁴ Más información [en línea] <https://www.globalreporting.org>.

La Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI)⁵, en tanto, aspira a fortalecer la gobernanza mediante la mejora de la transparencia y la responsabilidad en el sector extractivo a través de la efectiva rendición de cuentas sobre sus pagos al Estado. La EITI es una coalición de gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales, anunciado por primera vez en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002. Esta iniciativa es voluntaria y se aplica en los países cuyos gobiernos se han adherido. En América Latina y el Caribe, el Perú es el único país con estatus de cumplidor de la EITI. Guatemala y Trinidad y Tabago tienen el estatus de candidato. En tanto, el Gobierno de Colombia anunció en abril de 2012, en el marco de la reunión de la Sociedad de Gobierno Abierto, su interés por participar. El cumplimiento de este estándar de transparencia global permite a los ciudadanos de los países participantes contar con una mirada independiente respecto de cuánto reciben sus gobiernos de los recursos provenientes del petróleo, el gas y la minería.

B. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

A 20 años de la aprobación del principio 10 de la Declaración de Río, los principios de acceso se han reafirmado y ampliado en diversas iniciativas internacionales y regionales, que se resumen en el recuadro 4.

Recuadro 4

COMPROMISOS REGIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES

1992. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:** La Declaración es un compromiso no vinculante acordado por 178 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra, Río de Janeiro (Brasil), 1992). El principio 10 de la Declaración plantea que el mejor modo de lograr el desarrollo ambientalmente sostenible es con la participación de una ciudadanía informada y empoderada.

1992. **Programa 21:** Plan de acción no vinculante en pro del desarrollo sostenible aprobado por los países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra, Río de Janeiro (Brasil), 1992). Los capítulos 23 a 40 tratan de temas relacionados con el acceso a la información y la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

1994. **Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994):** En el programa de acción aprobado en esta conferencia se reconoce en varios puntos la importancia de la participación del público en la toma de decisiones (capítulo 10) y se insta a los Estados participantes a aplicar medidas para su promoción.

1998. **Convención sobre el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en la toma de decisiones en asuntos ambientales (Convención de Aarhus):** Es un instrumento regional vinculante, cuyas funciones de secretaría están a cargo de la Comisión Económica para Europa (CEPE), que proporciona estándares mínimos para que los países adopten en sus legislaciones nacionales. Los tres pilares de la Convención son el acceso a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones para el ambiente. Entró en vigor el 30 de octubre de 2001. Hasta la fecha se han hecho partes en el Convenio 45 países, con muy diferentes niveles de desarrollo económico. Si bien es un instrumento regional, la Convención de Aarhus está abierta para la adhesión de países que no son miembros de la CEPE. La adhesión requiere que los países modifiquen sus leyes nacionales para alinearse con los postulados de la Convención.

⁵ Más información [en línea] <http://eiti.org/eiti/history>.

Recuadro 4 (conclusión)

1999. **Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en Materia de Desarrollo Sostenible:** La Estrategia promueve una serie de principios, pero no obliga a adoptarlos, y en ella se fomenta la participación pública transparente, eficaz y responsable en la toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. La Estrategia fue aprobada por los gobiernos miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

2000. **Declaración Ministerial de Malmö:** En el Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial celebrado en Malmö (Suecia), los ministros de medio ambiente reunidos bajo el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) acordaron una declaración en la que reconocieron la necesidad de fortalecer el rol de la sociedad civil a través de la libertad de acceso a la información ambiental para todos, la amplia participación en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en este ámbito.

2002. **Plan de Aplicación de las Decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo):** El párrafo 164 del Plan de Implementación señala que todos los países deberían promover la participación pública, incluso mediante medidas encaminadas a proporcionar acceso a la información en lo que respecta a la legislación, los reglamentos, las actividades, las políticas y los programas. También deberían promover la plena participación pública en la formulación y aplicación de políticas de desarrollo sostenible. Las mujeres deberían poder participar plenamente y en un pie de igualdad en la formulación de políticas y la adopción de decisiones.

2003. **Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (Protocolo de Kiev):** Instrumento vinculante de seguimiento de la Convención de Aarhus sobre registro de emisiones y transferencia de contaminantes, aprobado por los países de la Comisión Económica para Europa (CEPE) en 2003. A la fecha ha sido firmado por la Unión Europea y 39 Estados y ratificado por 22.

2006. **Declaración de Santa Cruz+10:** En ella los países de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reafirmaron su compromiso con el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

2010. **Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales del PNUMA.** El propósito de estas directrices voluntarias acordadas en el 13º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Bali en 2010, es proporcionar una orientación general a los Estados que la hayan solicitado, principalmente países en desarrollo, sobre el fomento de un cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en relación con el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en el marco de su legislación y procesos nacionales.

2011. **Conclusiones de la Reunión Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible:** En la oportunidad los países de la región señalaron que es necesario alcanzar compromisos para, entre otras cosas, la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río.

2012. **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20):** En el documento final de la Conferencia, denominado “El futuro que queremos”, los países recalcaron que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible (párrafo 43). Alentaron, asimismo, la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda.

2012. **Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:** Fue impulsada por los Gobiernos de Chile, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay en el marco de la Conferencia de Río+20. En ella los países signatarios señalan que es necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Por ello, manifiestan su voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaria técnica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de documentos oficiales de las Naciones Unidas e información del Instituto de Recursos Mundiales (WRI).

Existe consenso a nivel internacional de que la Convención de Aarhus es el instrumento que más lejos ha llegado en cuanto a promover los derechos de acceso, al ser un instrumento vinculante. Ha sido calificada como la iniciativa más ambiciosa en el terreno de la democracia ambiental que se haya emprendido jamás bajo los auspicios de las Naciones Unidas⁶. A la fecha ninguna otra región ha avanzado en el desarrollo de un instrumento legal vinculante similar a la Convención de Aarhus.

La Convención de Aarhus confiere derechos a la población e impone obligaciones a los gobiernos y a las autoridades públicas en materia de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Incorpora de esta manera criterios de protección ambiental a la rendición de cuentas de los gobiernos, haciendo patente que el desarrollo sostenible solo puede lograrse con la participación de todas las partes interesadas. Aprobada en 1998 en la ciudad de Aarhus (Dinamarca), entró en vigor el 30 de octubre de 2001. La estructura del Convenio está basada en tres pilares fundamentales⁷:

- **Acceso a la información ambiental:** Todas las personas tienen derecho a acceder oportunamente a la información de que disponen las autoridades públicas cuando así lo soliciten. Las autoridades están obligadas además a recoger y difundir activa y públicamente determinados tipos de información ambiental.
- **Participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental:** Las Partes han de garantizar una participación pública efectiva y temprana, cuando todavía estén abiertas todas las vías en las decisiones para autorizar determinar actividades y en la elaboración de planes, programas y políticas relacionadas con el medio ambiente. Las Partes deben promover asimismo una participación pública efectiva en la elaboración de legislación ejecutiva y otras normas jurídicamente vinculantes de aplicación general.
- **Acceso a la justicia en materia ambiental:** Todas las personas tienen derecho de acceso a procedimientos judiciales o administrativos para recurrir frente a: la denegación o una respuesta inadecuada a una solicitud de información ambiental; la legalidad de una decisión de autorizar una determinada actividad; los actos u omisiones de personas privadas o de autoridades públicas que conculquen la legislación ambiental nacional. Los procedimientos de recursos deberán ofrecer soluciones suficientes y eficaces y deberán ser objetivos, equitativos y rápidos, sin que su coste sea prohibitivo.

En el marco de la Convención, cada dos años se convoca a una Reunión de las Partes para examinar los avances logrados y aprobar un programa de actividades para el siguiente período, que incluye una serie de medidas de capacitación para ayudar a las Partes a aplicar la Convención, que además cuenta con tres grupos de trabajo, cuya misión es mejorar la aplicación de los tres pilares básicos.

⁶ “Es, con diferencia, el desarrollo más impresionante del principio 10 de la Declaración de Río, que hace hincapié en la necesidad de la participación ciudadana en los temas ambientales y en el acceso a la información sobre el ambiente en poder de las autoridades públicas. Como tal, es la iniciativa más ambiciosa que se haya emprendido jamás en la esfera de la democracia ambiental bajo los auspicios de las Naciones Unidas”. Kofi A. Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas (1997-2006) [en línea] <http://aarhusclearinghouse.unece.org/about/>.

⁷ Véase [en línea] <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>.

La Convención contempla asimismo un mecanismo innovador de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos adoptados, tendiente a colaborar con las Partes para que las personas y los Estados puedan plantear cuestiones relativas al cumplimiento de la Convención. El Comité de Cumplimiento está integrado por nueve expertos independientes, que participan en este órgano a título personal. Puede ser activado por solicitud pública y ha demostrado ser un poderoso instrumento para promover el cumplimiento de la Convención. Hasta la fecha, todas las conclusiones del Comité de Cumplimiento han sido refrendadas por la Reunión de las Partes.

En 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio otro importante paso a nivel internacional en la promoción de los derechos de acceso, al reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos, que debe ser respetado por los Estados⁸.

Más recientemente, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, los países recalcaron que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. Alentaron, asimismo, la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda.

En concordancia, y también en el marco de Río+20, los representantes de los Gobiernos de Chile, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay firmaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (véase el capítulo siguiente).

C. EVOLUCIÓN Y ESTADO DE LOS DERECHOS DE ACCESO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE⁹

1. Elementos del contexto

Hasta fines de los años ochenta, el medio ambiente —y su vínculo con el crecimiento económico y la justicia social— no ocupaba un lugar destacado en las agendas de los países de la región. Esta situación comenzó a cambiar con la apertura económica, que implicó nuevas exigencias de los mercados externos, y que se sumó a una incipiente demanda interna de protección del medio ambiente y de creación de mayores espacios de participación ciudadana. En este contexto, en 1992 se realizó en Río de Janeiro (Brasil) la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, también denominada Cumbre para la Tierra. A nivel mundial, esta reunión supuso un punto de inflexión en cuanto a la sensibilización sobre la problemática ambiental y el reconocimiento formal de la comunidad internacional del vínculo entre medio ambiente y desarrollo a través del concepto de desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2012).

⁸ Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes and Others v. Chile”, 19 de septiembre de 2006, series C núm. 151”, párr. 77 [en línea] http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc.

⁹ Esta sección está elaborada a partir de Naciones Unidas (2012) y de la revisión realizada entre junio y octubre de 2012 de los últimos avances en materia de acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales de 14 países de la región: Antigua y Barbuda, Belice, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay.

Como ya se ha señalado, un principio innovador y visionario incluido en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo —el principio 10—, planteaba que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos eran esenciales para promover el desarrollo sostenible.

La Cumbre para la Tierra en América Latina y el Caribe representó un importante impulso para la protección ambiental, la creación de legislación e institucionalidad ambiental y la construcción de los primeros instrumentos de gestión ambiental para la sostenibilidad (Naciones Unidas, 2010). Haciendo eco de los postulados del principio 10 y en línea con los procesos de democratización que caracterizaron la década en la región, algunas de estas reformas contemplaron instancias de participación de la ciudadanía, bien a través de consejos consultivos de la autoridad ambiental o a través de instancias formales en la formulación de planes y normas y en la evaluación de proyectos.

Algunos acuerdos de libre comercio firmados por los países de América Latina y el Caribe también han promovido los principios de acceso en la región. En el recuadro 5 se presentan algunas de estas experiencias. En Chile, la evaluación del desempeño ambiental realizada en 2005 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), previo al ingreso del país a este último organismo, supuso un impulso adicional en ese ámbito. En dicha evaluación se incluyó un capítulo sobre democracia ambiental en el que se revisaban los avances y desafíos en materia de acceso a la información, participación y justicia ambiental en el país. En el informe se subrayó la necesidad de consolidar los sistemas de información ambiental mediante la mejora, sistematización y ampliación de la información sobre medio ambiente. Se instó asimismo a mejorar, sistematizar e impulsar un uso más amplio de los sistemas de evaluación de impacto ambiental (proyectos) y evaluación ambiental estratégica (políticas y planes), con miras a asegurar una participación realmente efectiva. Las recomendaciones del informe fueron recogidas en la reforma de la Ley General de Bases del Medio Ambiente en 2010, en la que se incorpora la evaluación ambiental estratégica y se contemplan instancias de participación ciudadana.

A 20 años de la Cumbre para la Tierra, los derechos y deberes sobre el medio ambiente se encuentran consagrados en la mayoría de las constituciones políticas de los países de América Latina y el Caribe. Desde 1992 también ha habido un fuerte aumento de las instituciones nacionales dedicadas al medio ambiente. Todos los países de la región tienen actualmente un ministerio, secretaría o equivalente dedicado al medio ambiente, en algunos casos vinculado a temas relacionados, como agricultura, vivienda, energía, recursos naturales u otros (véase el cuadro 1) (Naciones Unidas, 2012).

Además, en todos los países de la región se han dictado leyes generales o marco sobre el medio ambiente, algunas de las cuales ya han sido objeto de procesos de reformas (Naciones Unidas, 2012). A estas leyes generales se ha sumado un amplio cuerpo de legislación complementaria que incorpora elementos contenidos en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992 (véase el cuadro 2).

Recuadro 5
**LOS PRINCIPIOS DE ACCESO EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO
 DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Diversos acuerdos de libre comercio firmados por países de América Latina y el Caribe reconocen e imponen obligaciones a los Estados en materia de acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales. A continuación se mencionan algunos:

Acuerdo de asociación económica CARIFORUM–Comunidad Europea (2008): En el artículo 3 de este tratado de cooperación se establece que el acuerdo respetará e impulsará los conceptos del desarrollo sostenible. El capítulo 4 está dedicado a las bases ambientales que fomentan la protección y el uso sostenible de los recursos. En el artículo 232 se establece un comité consultivo con la sociedad civil para que esta pueda aportar observaciones sobre los aspectos económicos, sociales y medioambientales a los que el tratado puede afectar.

Tratado de libre comercio entre el Perú y los Estados Unidos (2006): En el capítulo 18 de este tratado se establecen normas que promueven la justicia ambiental (reparación por daño ambiental e institucionalidad jurídica, entre otras). El artículo 18.7 obliga a las partes a abrir instancias de participación pública para la toma de decisiones y a promover la conciencia del público en temas relativos al medio ambiente.

Tratado de libre comercio entre Colombia y los Estados Unidos (2006): El capítulo 18, que versa sobre el medio ambiente, es paralelo al DR-CAFTA y dicta las mismas medidas en sus incisos 3 y 6.

Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA) (2004): Promueve la justicia ambiental mediante el artículo 17.3 en el que se dispone, entre otras cosas, el establecimiento de sanciones por daño ambiental y la protección legal de la sociedad ante estos; el otorgamiento de medidas de compensación y el poder de los individuos de llevar casos de daño ambiental ante un organismo jurídico. El artículo 17.6 se centra en la apertura de oportunidades a la sociedad civil para participar en la gestión ambiental.

Tratado de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos (2003): En el capítulo 19 se tratan los temas ambientales y se obliga a, entre otros, abrir espacios de participación pública para la toma de decisiones (19.4). Asimismo, en el artículo 19.8 se establecen instancias jurídicas mínimas para la justicia ambiental. Adicionalmente, también se acordó impulsar ocho proyectos en distintas áreas, entre ellos, la creación de un Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes.

Acuerdo de asociación entre Chile y la Comunidad Europea (2002): En los artículos 11 y 48 de este acuerdo se obliga a la participación civil no solo en temas ambientales si no también en temas concernientes al acuerdo y se obliga tanto a la divulgación informativa como a la promoción de la participación. En el artículo 28.f se establece el fomento de la educación ambiental como instrumento para la participación ciudadana en temas ambientales.

Tratados de cooperación en América del Norte (1992): La cooperación internacional entre el Canadá, los Estados Unidos y México se construyó en torno a tres ejes: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo de Cooperación Laboral y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA). Estos tres acuerdos se impulsaron de forma conjunta, sin embargo, para que las regulaciones ambientales de los tres países fueran comparables, el TLCAN estuvo sujeto a la firma del ACA. Sobre la base de este acuerdo y del Programa Frontera XXI entre los Estados Unidos y México, el país latinoamericano implementó un sistema de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, así como políticas participativas en procesos de evaluación de impacto ambiental.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MÁXIMAS AUTORIDADES AMBIENTALES

Antigua y Barbuda	Ministerio de Agricultura, Tierras, Vivienda y Ambiente
Argentina	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
Bahamas	Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda (Ministry of Environment and Housing)
Barbados	Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Drenaje (Ministry of the Environment, Water Resources and Drainage)
Belice	Ministerio del Medio Forestal, Pesquero y de Desarrollo Sustentable – Departamento de Medio Ambiente (Ministry of Forestry, Fisheries and Sustainable Development – Department of Environment)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
Brasil	Ministerio de Medio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente)
Chile	Ministerio de Medio Ambiente
Colombia	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
Costa Rica	Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
Dominica	Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Planificación y Pesca (Ministry of Environment, Natural Resources, Physical Planning and Fisheries)
Ecuador	Ministerio del Ambiente
El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Granada	Ministerio de Medio Ambiente, Comercio Exterior y Exportaciones (Ministry of Environment, Foreign Trade and Export Development)
Guatemala	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
Guyana	Agencia de Protección Ambiental (Environment Protection Agency)
Haití	Ministerio de Medio Ambiente (Ministère de l'Environnement)
Honduras	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
Jamaica	Ministerio del Agua, Tierra, Medio Ambiente y Cambio Climático (Ministry of Water, Land, Environment and Climate Change)
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Nicaragua	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente
Paraguay	Secretaría del Ambiente
Perú	Ministerio del Ambiente
República Dominicana	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Desarrollo Sostenible (Ministry of Sustainable Development)
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Salud, Bienestar y Medio Ambiente (Ministry of Health, Wellness and Environment)
Santa Lucía	Ministerio de Planificación, Desarrollo, Medio Ambiente y Vivienda (Ministry of Planning, Development, Environment and Housing)
Suriname	Instituto Nacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente (National Institute for Environment and Development)
Trinidad y Tabago	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Hídricos (Ministry of the Environment and Water Resources)
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional del Medio Ambiente
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para el Ambiente

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, 2012.

Cuadro 2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (21 PAÍSES): LEYES MARCO DE MEDIO AMBIENTE
 Y REFERENCIAS A EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA), DEFINICIÓN
 DE DAÑO E INCORPORACIÓN DEL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN
 DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL**

País	Ley marco de medio ambiente	Año (reforma)	Cuenta con legislación para EIA	Cuenta con definición de daño ambiental	Incorpora el principio de la participación en la ley
Antigua y Barbuda	Environmental Protection and Management Bill	(aún no aprobada)	X	...	X
Argentina	Ley núm. 25.675	2002	X	X	X
Belice	Environmental Protection Act	2000	X	...	...
Brasil	Ley núm. 6.938	1981	X	X	X
Chile	Ley núm. 19.300 (20.417)	1994 (2010)	X	X	X
Colombia	Ley núm. 99	1993	X	X	X
Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente	1995	X	X	X
Cuba	Ley núm. 81	1997	X	X	X
Ecuador	Ley de Gestión Ambiental	1998	X	X	X
El Salvador	Ley de Medio Ambiente y su Reglamento General	1988	X	X	X
Guatemala	Ley núm. 68-86	1986	X	...	X
Haití	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible	2011	X	...	...
Jamaica	...	...	...	...	...
México	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente	1988 (2012)	X	...	...
Nicaragua	Ley núm. 217	1996	X	X	X
Panamá	Ley núm. 41	1998	X	...	X
Paraguay	...	...	X	X	...
Perú	Ley núm. 28.611	2005	X	X	X
República Dominicana	Ley núm. 64-00	2000	X	X	X
San Vicente y las Granadinas	...	...	^a	...	^a
Trinidad y Tabago	Environmental Management Act	2001	X	X	X
Uruguay	Ley núm. 17.283	17.283	X	...	X

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, *La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, 2012.

^a Principios contemplados dentro del borrador de la reglamentación de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo el reglamento aún no está vigente.

2. Situación actual y perspectivas

En las últimas dos décadas, los países de la región han realizado avances significativos en materia de acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en temas ambientales. Además, la amplia mayoría de las leyes marco relacionadas con el ambiente que se sancionaron a partir de los años ochenta incorporan el acceso a la información y a la participación ciudadana, ya sea como referente de consulta o bien convocando o integrando directamente a la sociedad civil organizada en algún órgano de gestión (Naciones Unidas, 2012). En el cuadro 3 se presentan algunos instrumentos comunes de gestión ambiental para la integración del acceso que han sido aplicados en la región.

Cuadro 3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL UTILIZADOS
PARA LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS DE ACCESO**

Acceso a la información	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de acceso a la información • Informes sobre el estado del medio ambiente • Inventarios de emisiones tóxicas, registros de emisiones y transferencia de contaminantes • Sistemas de advertencia de emergencias • Sistemas de monitoreo de la calidad del agua y el aire
Participación pública	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto ambiental • Evaluación ambiental estratégica • Audiencias de permisos y planificación • Consejos multiactores de desarrollo sostenible • Audiencias legislativas
Acceso a la justicia	<ul style="list-style-type: none"> • Litigios • Resolución alternativa de conflictos • Mecanismos de justicia administrativa (consejos de planificación, entre otros) • Instancias especializadas con jurisdicción ambiental

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Foti y otros, *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Instituto de Recursos Mundiales (WRI), 2008.

Al igual que en otras partes del mundo, la sociedad civil ha jugado un papel importante en la difusión de los derechos de acceso emanados del principio 10 de la Declaración de Río en la región. Cabe mencionar en ese sentido el trabajo de la Iniciativa de Acceso¹⁰.

Destaca también el trabajo de los diversos organismos y programas de las Naciones Unidas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha acompañado desde inicios de 2000 los procesos de reforma de acceso a la información, participación y justicia en América Latina y el Caribe, y ha realizado capacitación para los países y actores de la sociedad civil.

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) han apoyado desde 2008 a diversos países de la región (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) en la elaboración de perfiles nacionales y la identificación de brechas y acciones necesarias

¹⁰ Véase más información [en línea] <http://accessinitiative.org/>.

para la implementación del principio 10 de la Declaración de Río a través de procesos multisectoriales y multiactores en concordancia con los principios rectores de Bali¹¹.

A pesar de los avances registrados en los últimos 20 años, en muchos países la legislación para facilitar la implementación del principio 10 de la Declaración de Río aún no está desarrollada o encuentra dificultades de implementación. Las deficiencias en la disponibilidad de información —incluidas las estadísticas ambientales— limitan, además de un eficaz accionar público, una participación efectiva de la sociedad civil en la toma de decisiones (Naciones Unidas, 2012).

Se ha planteado que un acuerdo internacional o regional permitiría avanzar en la implementación efectiva del principio 10 de la Declaración de Río, al fortalecer los derechos de la población de acceso a la información, participación y justicia en la toma de decisiones en materia ambiental, particularmente de los grupos de la sociedad más vulnerables y tradicionalmente marginados de la toma de decisiones (Naciones Unidas, 2012).

En este contexto, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), los Gobiernos de Chile, Costa Rica, el Ecuador, Jamaica, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana y el Uruguay adoptaron la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (véase el mapa 1)¹².

En la Declaración los países signatarios reconocen y subrayan que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo, la democracia y un medio ambiente sano; y aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente, involucrar al público respecto de los problemas ambientales, aportar a la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo.

Se comprometen, asimismo, con el apoyo de la CEPAL como secretaría técnica, a avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe, con la colaboración activa de toda la sociedad y sus grupos principales.

Entre los argumentos que sustentan la idea de avanzar hacia una convención regional se ha señalado la posibilidad de que los países puedan participar activamente, desde el inicio, en el desarrollo y la configuración del texto del instrumento regional, considerando las especificidades de cada uno y creando un sentido de pertenencia regional. Además, los países de América Latina y el Caribe comparten lazos culturales que podrían simplificar las negociaciones y hacer más fácil el consenso. También se ha planteado que este sería probablemente un proceso más rápido que un debate global y que una convención de este tipo podría fortalecer las instituciones regionales existentes y generar sinergias con procesos en marcha para reducir las limitaciones de recursos (véase [article19.org](http://www.article19.org/) [en línea] <http://www.article19.org/>).

Si bien los países signatarios no han definido aún el carácter del instrumento regional, la Convención de Aarhus es sin duda un referente a la hora de discutir un instrumento para la implementación cabal del principio 10 en América Latina y el Caribe. En este contexto, cabe recordar las razones que han planteado los gobiernos de Europa para participar en ella, entre las que destacan los siguientes aspectos: a) ser parte de la Convención envía una fuerte señal a los demás países (incluidos los

¹¹ Véase [en línea] www.unitar.org/egp.

¹² La Declaración está disponible [en línea] en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a.conf_.216.11sp_.pdf.

aliados comerciales y de asistencia), así como a los inversionistas extranjeros, del compromiso de los gobiernos con la buena gobernanza; b) los principios de la Convención de Aarhus —la transparencia, el acceso a la información, la participación ciudadana, la no discriminación, la no persecución y el acceso a la justicia— son elementos centrales de una sociedad estable y segura, y es más fácil lograr una sociedad de este tipo cuando la economía es próspera y ambientalmente sostenible, y c) la participación pública activa y real mejora la calidad de la toma de decisiones en materia ambiental y aumenta la confianza en las decisiones adoptadas por los gobiernos.

Mapa 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PAÍSES SIGNATARIOS DE LA DECLARACIÓN
 SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO
 SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, OCTUBRE DE 2012**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), actualizado al 18 de octubre de 2012.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En las secciones que siguen se revisan los últimos avances en materia de acceso a la información, participación y justicia en América Latina y el Caribe, a partir de la revisión de 14 países de la región: Antigua y Barbuda, Belice, Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay. Se incluyen además algunas experiencias de otros países de la región que han sido registradas en la literatura reciente.

3. El acceso a la información en América Latina y el Caribe

a) Avances en los últimos 20 años

El acceso a la información ambiental abarca dos elementos centrales: por una parte, la generación de información sobre el medio ambiente y, por otra, el derecho de la ciudadanía a acceder a la información con que cuentan las autoridades públicas y, por ende, la obligación de los gobiernos de poner la información a disposición de todos de manera fácil y accesible.

Actualmente, en la mayoría de los países de la región el acceso a la información está garantizado en la constitución —por ejemplo, en Costa Rica, el Ecuador, México y el Perú— o a través de leyes específicas. De los 14 países observados en la región, 11 disponen de leyes de acceso a información pública y 3 cuentan una definición legal de información ambiental (véase el cuadro 4). En la mayoría de los países de la región, los parámetros que determinan el acceso a la información ambiental están repartidos entre la ley marco del ambiente y la ley de transparencia. Sin embargo, en algunos países —como la Argentina— se han promulgado leyes específicas para el régimen de acceso a la información ambiental (Ley núm. 25.831, 2004). En el cuadro 5 se presentan las experiencias comparadas de Chile y el Brasil en materia de legislación sobre acceso a la información.

Cuadro 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN

País	Ley de acceso a la información	Año	Definición de información ambiental en ley de acceso a la información o ley marco de medio ambiente
Ecuador	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública	2004	...
Panamá	Ley núm. 6/2006	2006	...
Chile	Ley núm. 20.285	2009	Ley 19.300 art. 31 bis (reformada por la Ley 20.417 en 2010)
Perú	Ley núm. 27.806	2002	Ley 28.245 art. 31
México	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental	2002	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Medio Ambiente art. 159 bis
Jamaica	Access to Information Act	2002	...
Uruguay	18.381	2008	...
Paraguay	...	...	...
Costa Rica	...	...	...
República Dominicana	Ley 200-04	2004	...
Antigua y Barbuda	Freedom of Information Act	2004	...
Belice	Freedom of Information Act	2000	...
Trinidad y Tabago	Freedom of Information Act	1999	...
San Vicente y las Granadinas	Freedom of Information Act	2003	...

(aún no vigente)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Programa de las Naciones Unidas para el Medio ambiente (PNUMA), “Derecho y políticas ambientales. Legislación por países”, 2009.

Cuadro 5
**CHILE Y BRASIL: ELEMENTOS CENTRALES CONTENIDOS EN LAS LEYES DE TRANSPARENCIA
 Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

	Chile (Ley núm. 20.285) 2009	Brasil (Ley núm. 12.527) 2012
A quién aplica	Ministerios; intendencias; gobernaciones; gobiernos regionales; municipalidades; fuerzas armadas, de orden y seguridad pública; cualquier órgano que cumpla función administrativa y empresas del Estado.	Órganos públicos de la administración, poderes ejecutivos y legislativos, cortes judiciales; ministerios públicos; fundaciones y empresas públicas y demás sociedades controladas total o parcialmente por el gobierno central, los estados, distritos o municipios.
Concepto de información pública	Actos y resoluciones administrativas así como los documentos que los sustentan. Toda información elaborada con presupuesto público o que esté en poder del Estado.	Información contenida en registros sobre actividades de los órganos, su estructura y funcionamiento; que sea producida o custodiada por los órganos; referente a la administración del patrimonio público.
Transparencia activa	Estructura orgánica; facultades; marco normativo; planta de personal; contrataciones; transferencias de fondos públicos; actos y resoluciones; trámites que son de su competencia; mecanismos de participación, subsidios y presupuesto que recibe; lista de entidades que están vinculadas; resultado de auditorías.	Competencias; estructura orgánica; registros de financiación y gastos; contratos y licitaciones; acciones, proyectos y obras de la entidad; preguntas frecuentes.
Transparencia pasiva	Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública de cualquiera de los órganos a los que aplica la Ley de Transparencia.	Toda persona tiene derecho a solicitar información de cualquiera de los órganos a los que aplica la Ley de Transparencia.
Consejo de Transparencia	Cualquier persona puede elevar una queja al Consejo de Transparencia si sus derechos son vulnerados.	No hay.
Plazos	Respuesta, entrega de información o denegación de la misma en 20 días hábiles. Prórroga de diez días hábiles en caso justificado.	Respuesta, entrega de información o denegación en 20 días. Prórroga de diez días en caso justificado.
Costos	Gratuito, excepto gastos de reproducción de la información.	Gratuito, excepto gastos de reproducción de la información. Para aquellas personas que no dispongan de los medios económicos para asumir ese costo, será totalmente gratuito.
Excepciones	Que afecte al debido funcionamiento del órgano o la seguridad nacional; vulnere derechos de terceros; afecte al interés nacional, las relaciones internacionales o la salud pública.	Que afecte a la defensa, la integridad, la soberanía o la seguridad nacional; ponga en riesgo negociaciones internacionales o la vida o la salud pública; desestabilice al sector financiero; trate sobre planes estratégicos de las fuerzas armadas; ponga en riesgo investigaciones científicas o tecnológicas.
Tiempo de excepción	Cinco años, prorrogable por otros cinco. En caso de información que pueda afectar la integridad territorial, defensa internacional o política exterior de Chile, la prórroga es indefinida.	Ultrasecreta: 25 años Secreta: 15 años Reservada: 5 años
Recursos	Ante el Consejo de Transparencia. El plazo para hacerlo es de 14 días hábiles desde el silencio administrativo o la negativa.	Ante el organismo jerárquicamente superior. El plazo para hacerlo es de diez días desde el silencio administrativo o la negativa.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Otra tendencia positiva con respecto al acceso a la información en la región es el creciente establecimiento de registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC), impulsados en algunos casos como en Chile y México por los compromisos adquiridos en los tratados de libre comercio (véase el recuadro 5). En el mapa 2 se muestra el estado de los RETC en América Latina y el Caribe.

El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) ha llevado a cabo varios programas para facilitar la implementación de RETC en la región. Estos registros son importantes para la aplicación efectiva del principio 10 de la Declaración de Río de 1992, debido a su poder como fuente generadora de información sistematizada, tanto de entes públicos como privados. En América Latina y el Caribe los proyectos de UNITAR están resultando clave para la efectiva implementación de estos registros.

Mapa 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE LA CREACIÓN DE REGISTROS DE EMISIONES Y TRANSFERENCIAS DE CONTAMINANTES (RETC), OCTUBRE DE 2012



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), actualizado al 18 de octubre de 2012.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En cuanto a la generación de información sobre el medio ambiente, gran parte de los países de la región han asumido en su legislación interna la obligación de que alguna autoridad específicamente identificada presente información sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad determinada. La publicación periódica y difusión del estado del medio ambiente en los países de la región también ha sido incluida en algunos acuerdos de libre comercio (véase el recuadro 5). En Colombia, en tanto, la obligación de producir informes anuales sobre el estado del medio ambiente se encuentra incorporada en la Constitución (Naciones Unidas, 2012).

En el recuadro 6 se profundiza en los avances y desafíos en materia de oferta de información ambiental en la región.

Recuadro 6

LA OFERTA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA REGIÓN

Desde 1992, los países de la región han invertido notablemente en la generación de estadísticas ambientales. Mientras en los años noventa eran escasos los países que contaban con publicaciones oficiales sobre estadística ambiental e indicadores de desarrollo sostenible, actualmente la mayoría publica en forma sistemática tanto compendios estadísticos como informes de indicadores ambientales (o de desarrollo sostenible). De acuerdo con un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2010 un total de 25 países tenían personal asignado específicamente a las estadísticas ambientales, en tanto que 29 instituciones nacionales (de las 36 encuestadas) contaban con una unidad dedicada exclusivamente a la elaboración de este tipo de estadísticas. No obstante, la mayoría de las instituciones que participaron en el estudio (75%) cuentan con tres o incluso menos personas dedicadas al trabajo de estadísticas ambientales. En total, 26 países (15 de América Latina y 11 de El Caribe) habían elaborado por lo menos una publicación de estadísticas ambientales hasta 2008.

Los países también han invertido en la formulación de indicadores de desarrollo sostenible bajo distintos enfoques. Existen experiencias interesantes en la Argentina, Barbados, el Brasil, Chile, Colombia y México, entre otros. En el contexto de la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC), en 2003 el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe adoptó un grupo de indicadores ambientales, agrupados en seis áreas temáticas: diversidad biológica; gestión de recursos hídricos; vulnerabilidad, asentamientos humanos y ciudades sostenibles; temas sociales, incluidos salud, inequidad y pobreza; aspectos económicos, incluidos el comercio y los patrones de producción y consumo, y aspectos institucionales. En 2009, se acordó un grupo de 45 indicadores, que fueron presentados al Foro de Ministros en 2010.

A nivel regional, en 2009 se estableció el grupo de trabajo sobre estadísticas ambientales en el seno de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la CEPAL.

A pesar de los avances registrados en los últimos años, el área de las estadísticas ambientales requiere mayor atención, inversión y capacitación. Entre los desafíos figuran la escasez de recursos humanos y financieros disponibles. Varias organizaciones internacionales han prestado apoyo en la elaboración de las estadísticas ambientales en la región, así como en su disseminación. La CEPAL también ha apoyado a los países de la región en la construcción de capacidad estadística y en la implementación de las recomendaciones internacionales de estadísticas ambientales; por otra parte, desempeña el papel de secretaría técnica del grupo de trabajo sobre estadísticas ambientales de la CEA. Desde 1999, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) trabaja con los gobiernos y centros especializados de la región realizando evaluaciones ambientales integrales con diferentes temáticas y cobertura geográfica. A la fecha, el PNUMA ha apoyado la elaboración y publicación de informes sobre perspectivas nacionales del medio ambiente (GEO nacionales) en 19 países, y en 14 se prepararon informes GEO de ciudades o subregiones. A lo anterior se agregan informes GEO temáticos, subregionales y referentes a la juventud. La visión de conjunto de la región se recoge en los informes *Perspectivas del medio ambiente: América Latina y el Caribe* 2000, 2003 y 2010. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) ha brindado asistencia a los países de la región para la realización efectiva de los censos de población de la ronda de 2010. Los censos, aunque poco utilizados hasta ahora en el marco de los estudios medioambientales, constituyen una fuente de información de valor incalculable para la planificación del desarrollo sostenible.

América Latina y el Caribe cuenta también con registros sobre pérdidas y daños asociados a desastres, que se vienen robusteciendo y contribuyen a dar una visión de las consecuencias de los procesos de ocupación y uso inadecuado del territorio, carencia de gobernabilidad y degradación ambiental, que son las causas principales de dichas pérdidas y daños. Sin embargo, esta información aún no se considera parte de los sistemas de información ambiental y, en general, no constituye todavía un pilar de los procesos de toma de decisiones orientados a reducir la exposición y la vulnerabilidad ante las amenazas de diversa índole que afectan a la región.

Un desafío para el desarrollo futuro de las estadísticas ambientales es generar datos desagregados por sexo, edad y factores como raza o etnia para las variables referidas a personas (por ejemplo, acceso a servicios y exposición a contaminantes). Esta desagregación permitiría poner en evidencia las desigualdades en términos de estos factores, de manera de orientar las medidas y las políticas.

Fuente: Naciones Unidas, *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, marzo de 2012.

La expansión del acceso y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones ha sido un factor importante en la diseminación de la información ambiental disponible. Las tecnologías satelitales, por ejemplo, han permitido un monitoreo de áreas sensibles como la Amazonía con un rezago corto de tiempo, lo que ha facilitado la reacción oportuna de los organismos públicos en momentos de crisis y la orientación más efectiva de las políticas de más largo plazo (Naciones Unidas, 2012).

b) Desafíos

A fin de que la ciudadanía pueda participar de manera informada en la toma de decisiones en materia ambiental, se requiere mejorar las capacidades de producir, procesar y difundir información sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional. Sin embargo, no basta con ampliar la oferta de información ambiental estratégica para que esta sea usada, también es preciso construir una demanda de esa información en los distintos estamentos de la sociedad, que garantice su utilización. La educación y la construcción de capacidades cobra así un papel fundamental para desarrollar una demanda ciudadana de más y mejor información y participación (véase la sección 4), así como el resguardo legal del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. En este contexto, se ha planteado la necesidad de mejorar o establecer marcos legales nacionales claros y procedimientos para acceder a la información ambiental, con los mecanismos de fiscalización y los procedimientos necesarios para brindar acceso a los grupos en situación de desventaja y a aquellos que tradicionalmente tienen baja representación política, como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes (Naciones Unidas, 2012).

Desafíos adicionales son ampliar el acceso de los gobiernos y la sociedad civil a las herramientas de tecnología e información ambiental existentes actualmente y el acceso a la información clave para la toma de decisiones en materia ambiental en manos de agentes privados. Destacan en este contexto algunas iniciativas voluntarias como la red de información Eye on Earth¹³ y el Carbon Disclosure Project¹⁴. Eye on Earth es una red global de información pública impulsada por organismos públicos y privados entre los que destacan la Agencia Europea de Medio Ambiente, Esri y Microsoft Corp. Se estableció con el objetivo de convertirse en una plataforma para crear y compartir información ambiental como se destacó en el párrafo 274 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible *El futuro que queremos*¹⁵. El Carbon Disclosure Project, en tanto, agrupa información estandarizada sobre el desempeño ambiental de importantes empresas y ciudades, permite a los distintos actores de la sociedad civil comparar los niveles de contaminación e intensidad en el uso de recursos de las diferentes empresas y hacer un seguimiento de la evolución de este desempeño en el tiempo (Naciones Unidas, 2012).

También en esta línea, se ha propuesto establecer normas para la adopción del ecoetiquetado y otros mecanismos de información para expresar el compromiso de las empresas con la sostenibilidad e informar y educar a los consumidores (Naciones Unidas, 2012).

¹³ Véase [en línea] <http://www.eyeonearth.org>.

¹⁴ Véase [en línea] <https://www.cdproject.net/en-US/Pages/HomePage.aspx>.

¹⁵ “Reconocemos la importancia de los datos basados en la tecnología espacial, el seguimiento in situ y la información geoespacial fidedigna para la formulación de políticas, la programación y las operaciones de proyectos de desarrollo sostenible. En este contexto, observamos la relevancia de la cartografía mundial y reconocemos los esfuerzos desplegados para elaborar sistemas mundiales de observación del medio ambiente, por ejemplo, por la red de información Eye on Earth y mediante el Sistema Mundial de Sistemas de Observación de la Tierra. Reconocemos la necesidad de apoyar a los países en desarrollo en la labor destinada a reunir datos ambientales”.

4. La participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental en América Latina y el Caribe

a) Avances en los últimos 20 años

A 20 años de la Cumbre para la Tierra, en la mayor parte de los países de la región se han incluido disposiciones relacionadas con la participación ciudadana en la legislación de medio ambiente o en leyes temáticas o sectoriales, y se han creado diferentes tipos de consejos de participación ciudadana (Naciones Unidas, 2012). La mayoría de los países de la región cuentan asimismo con algún grado de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos (véase el mapa 3).

Mapa 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

La participación ciudadana se encuentra más restringida en el ámbito de las políticas, planes y estrategias, y es, en general, de carácter discrecional. Una experiencia destacable en este contexto, es la incorporación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en la recientemente reformada Ley de Bases Generales del Medio Ambiente de Chile (2010)¹⁶. La ley señala que la EAE deberá considerar formas de participación del público interesado y formas de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior (artículo 7° ter de la reformada Ley núm. 19.300).

Adicionalmente, algunos países, como Chile, han sancionado leyes sobre participación ciudadana y han establecido mecanismos formales para fomentar esa participación. Costa Rica ha sido pionera en la materia, con notables iniciativas como la creación del Departamento de Participación Ciudadana de San José. Esta oficina es esencial en la divulgación de información y los procesos de participación a nivel de proyectos. La oficina se encarga de visitar a los habitantes del lugar con el fin de explicarles la naturaleza del negocio o industria que se planea instalar en las inmediaciones y de determinar cuál es la posición mayoritaria de la comunidad con relación a la aceptación o no del proyecto y las consecuencias que de él pueden derivarse. La decisión de otorgar la patente para la instalación del negocio o industria depende en gran medida de los resultados obtenidos en esa consulta.

b) Desafíos

Si bien se observan avances en las legislaciones nacionales en cuanto al reconocimiento del derecho a la participación y la creación de instancias para estos efectos, los desafíos, en general, consisten en la implementación apropiada de esos mecanismos (principalmente en planes, programas, estrategias y políticas). Muchas veces, la participación se limita a instancias formales como la consulta pública, sin que se realice seguimiento a la incorporación integral de los aportes entregados por la sociedad en los espacios de participación (Naciones Unidas, 2012). Además, la participación social en muchos casos aún se encuentra condicionada a que los interesados demuestren ante las autoridades correspondientes un interés jurídico previamente establecido (Iniciativa de Acceso, 2005).

Persisten asimismo desafíos en cuanto a la necesidad de fortalecer las capacidades de los grupos de personas tradicionalmente subrepresentados en los procesos participativos —como mujeres, poblaciones y comunidades indígenas y de ascendencia africana— y de reconocer la diversidad de idiomas y culturas en la región. La participación ciudadana no puede estar restringida a pocos vehículos como un solo idioma en países interculturales o un medio como Internet cuando hay serias deficiencias en la cobertura. El Estado debe garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones, prestando especial atención a los grupos subrepresentados (Naciones Unidas, 2012).

Un desafío adicional es la necesidad de establecer y transparentar la manera en que se ponderan las observaciones recibidas por la ciudadanía y crear mecanismos a tal efecto, lo que contribuye a dar mayor credibilidad a los procesos y a prevenir potenciales conflictos (véase la sección D sobre los derechos de acceso y la prevención de conflictos). La diferencia entre la percepción de la comunidad y lo dispuesto por leyes y marcos normativos sobre el sentido de la participación es un elemento que en ocasiones genera frustración y desconfianza en la población respecto de las oportunidades efectivas de incidir en la toma de decisiones en materia ambiental (Naciones Unidas, 2012).

¹⁶ Ley núm. 19.300 actualizada en 2010 mediante la Ley núm. 20.417 que introdujo modificaciones sustanciales a la ley orgánica ambiental chilena.

5. El acceso a la justicia en materia ambiental en América Latina y el Caribe

a) Avances de los últimos 20 años

Los países de la región han avanzado en el diseño y la implementación de instancias especializadas con jurisdicción ambiental, tanto en los sistemas de justicia como en instancias adscritas a organismos ministeriales o autónomos (véase el cuadro 6). Asimismo, en los últimos años, la legislación de varios países de la región ha ido ampliando los resortes procesales, y la jurisprudencia está siendo fecunda y está marcando un camino hacia la mayor operatividad del derecho ambiental (Naciones Unidas, 2012).

Cuadro 6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (16 PAÍSES): LEYES ESPECÍFICAS SOBRE DELITOS AMBIENTALES E INSTANCIAS ESPECIALIZADAS CON JURISDICCIÓN AMBIENTAL

País	Ley específica de delitos ambientales		Instancia especializada con jurisdicción ambiental
Argentina	No hay		Unidad Fiscal Federal para Investigación de Delitos contra el Ambiente
Brasil	10.605	Ley de Crímenes Contra el Ambiente	Procuradores o Promotores de Justicia Ambiental
Chile	No hay		Fiscalías ambientales ^a
Costa Rica	No hay		Fiscalías ambientales
Ecuador	No hay		No hay
El Salvador	No hay		Fiscalías ambientales
Honduras	No hay		Fiscalías ambientales
Jamaica	No hay		No hay
México	No hay		Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en México – Algunas fiscalías a nivel estatal
Nicaragua	559/05	Ley Especial de Delitos Contra el Ambiente y los Recursos Naturales	Procuraduría Ambiental
Panamá	5/05	Ley de Hechos Punibles contra el Ambiente	Fiscalías ambientales
Paraguay	716/96	Ley que sanciona los delitos contra el ambiente	Fiscalías ambientales
Perú	No hay		Fiscalías ambientales
República Dominicana	No hay		Procuraduría para la Defensa del Ambiente
Trinidad y Tabago	Ley de Gestión Ambiental (Environmental Management Act) (2000)		Comisión Ambiental de Trinidad y Tabago (Environmental Commission)
Uruguay	No hay		No hay
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Penal del Ambiente		Fiscalías ambientales

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Merlo (2008). *El Ministerio Fiscal en Paraguay*. Documento de talleres del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/5%20MINISTERIO%20PUBLICO%20FISCAL%20Y%20PROTECCION%20AMB/16%20Merlo%20Ministerio%20fiscal%20en%20Paraguay.pdf>.

^a Todavía no están en pleno funcionamiento.

Como se aprecia en el cuadro 6, varios países de la región han optado por el establecimiento de tribunales especializados con jurisdicción ambiental. Trinidad y Tabago, por ejemplo, ha establecido una corte especializada en asuntos ambientales —Comisión de Medio Ambiente de Trinidad y Tabago (Environment Commission of Trinidad and Tobago)— con competencia para conocer de las denuncias de violaciones a la Ley de Gestión Ambiental (Environmental Management Act). La ventaja de contar con un tribunal especializado es su competencia para examinar el fondo de la decisión, así como las irregularidades de procedimiento (a diferencia de la revisión judicial). Además, este tribunal especializado está constituido al menos por tres jueces técnicamente capacitados con experiencia en temas ambientales, ingeniería y ciencias naturales y sociales¹⁷. Sin embargo, esta Comisión tiene algunas limitaciones de jurisdicción, como la de no poder oír las quejas relativas a apelaciones por los solicitantes de un Certificado de Autorización Ambiental (*Certificate of Environmental Clearance-CEC*), las cuestiones relativas a la aplicación de las normas ambientales contenidas en la Ley de Gestión Ambiental y las apelaciones relativas a la designación de un área ambientalmente sensible.

El Paraguay, en tanto, cuenta desde 1996 con una Dirección de Investigación de Delitos Ambiental y una ley (Ley Núm. 716/916) que sanciona delitos contra el medio ambiente. En esta ley se especifican las acciones que se consideran delitos ambientales y sus agravantes. En 1998, el Ministerio Público creó una Unidad fiscal especializada en hechos punibles contra el ambiente, que en la actualidad cuenta con nueve fiscales especializados en la materia¹⁸. Estas fiscalías ambientales dependen directamente del Ministerio Público.

En Panamá, el órgano fiscal ambiental consta de una Fiscalía Superior del Medio Ambiente y cinco Fiscalías de Circuito en distintas provincias, que trabajan estrechamente con la Autoridad Nacional del Ambiente para esclarecer este tipo de delitos. Además, en Panamá la Ley 5/05 adiciona el Libro de delitos contra el medio ambiente al Código Penal, quedando así tipificadas las faltas contra el ambiente.

Los países de la región también han comenzado a establecer mecanismos para asegurar que los ciudadanos puedan recurrir a la justicia o algún otro órgano independiente en caso de que sientan vulnerado su derecho a un medio ambiente limpio. En Trinidad y Tabago, por ejemplo, cualquier individuo o grupo de individuos puede iniciar una acción civil ante la Comisión de Medio Ambiente contra cualquier parte por la violación de una obligación ambiental contemplada en la Ley de Gestión Ambiental¹⁹. La acción no puede ser instituida hasta 60 días después de la notificación de la infracción a la Ley de Gestión Ambiental y siempre que la autoridad no haya tomado acción legal.

Otra iniciativa destacable en la región es la figura del Defensor del Pueblo, que existe en países como el Uruguay, el Ecuador y el Perú. En el Perú, el Defensor del Pueblo funciona como un órgano independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y no ejerce de juez ni fiscal, por lo que no dicta sentencias ni tiene ningún tipo de atribuciones legales. La defensoría del pueblo es el punto focal de recepción de quejas y consultas de los ciudadanos y les brinda asesoría legal cuando sus derechos son vulnerados. También tiene la potestad de escribir informes y recomendaciones a las administraciones con el objetivo de mejorar el desempeño de estas respecto de los derechos de los ciudadanos. Así, la

¹⁷ Sección 82 de la Ley de Gestión Ambiental (Environmental Management Act).

¹⁸ Merlo, R., 2008. El Ministerio Fiscal en Paraguay. Documento de talleres del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/5%20MINISTERIO%20PUBLICO%20FISCAL%20Y%20PROTECCION%20AMB/16%20Merlo%20Ministerio%20fiscal%20en%20Paraguay.pdf>.

¹⁹ Sección 69 de la Ley de Gestión Ambiental (Environmental Management Act).

defensoría del pueblo actúa como colaborador de la administración que sirve como nexo entre la ciudadanía y el gobierno y que puede ser útil en materia de acceso a la justicia ambiental.

Los países también han avanzado en el establecimiento de instancias a las cuales recurrir en caso de denegación del acceso a la información. En Chile, el Consejo para la Transparencia se instauró con el objetivo no solo de promover el principio de transparencia y la participación pública, sino también como instancia autónoma a la que apelar una decisión institucional de no entregar información. En México, la reciente reforma de la Ley Federal de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Gubernamental y Protección de Datos Personales, convierte el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) en un organismo mucho más autónomo, con potestades similares a las del Consejo de Transparencia chileno. En el Uruguay, la Unidad de Acceso a la Información Pública, si bien no es un órgano al que poder elevar una queja de denegación de información, asesora a los ciudadanos en sus derechos y los siguientes pasos a seguir.

b) Desafíos

Se observa en la región un debate abierto sobre la oportunidad y conveniencia de crear órganos jurisdiccionales especializados. En este contexto, se ha planteado que las cortes ambientales pueden convertirse en una alternativa más barata de resolución de disputas que las cortes tradicionales. Al proporcionar atención especializada y conocimiento acabado de las leyes ambientales, así como un mayor conocimiento científico, pueden proporcionar una solución más rápida y menos costosa a las demandas ambientales de la población (Iniciativa de Acceso, 2011). Se requiere asimismo una adecuada distribución espacial con el fin de asegurar su acceso a las personas que viven en condiciones más aisladas.

Los países deben también avanzar en el establecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales. La falta de estos espacios ha generado una tendencia hacia la judicialización de los conflictos ambientales, que agrega costos y atrasos importantes y no siempre brinda soluciones aceptables ni sostenibles para los diversos grupos de interés. Este tema se aborda en la sección a D del presente documento. Un desafío adicional lo constituye la necesidad de mejorar los mecanismos de difusión de la información sobre el acceso y el contenido de la justicia ambiental en los países (Naciones Unidas, 2012).

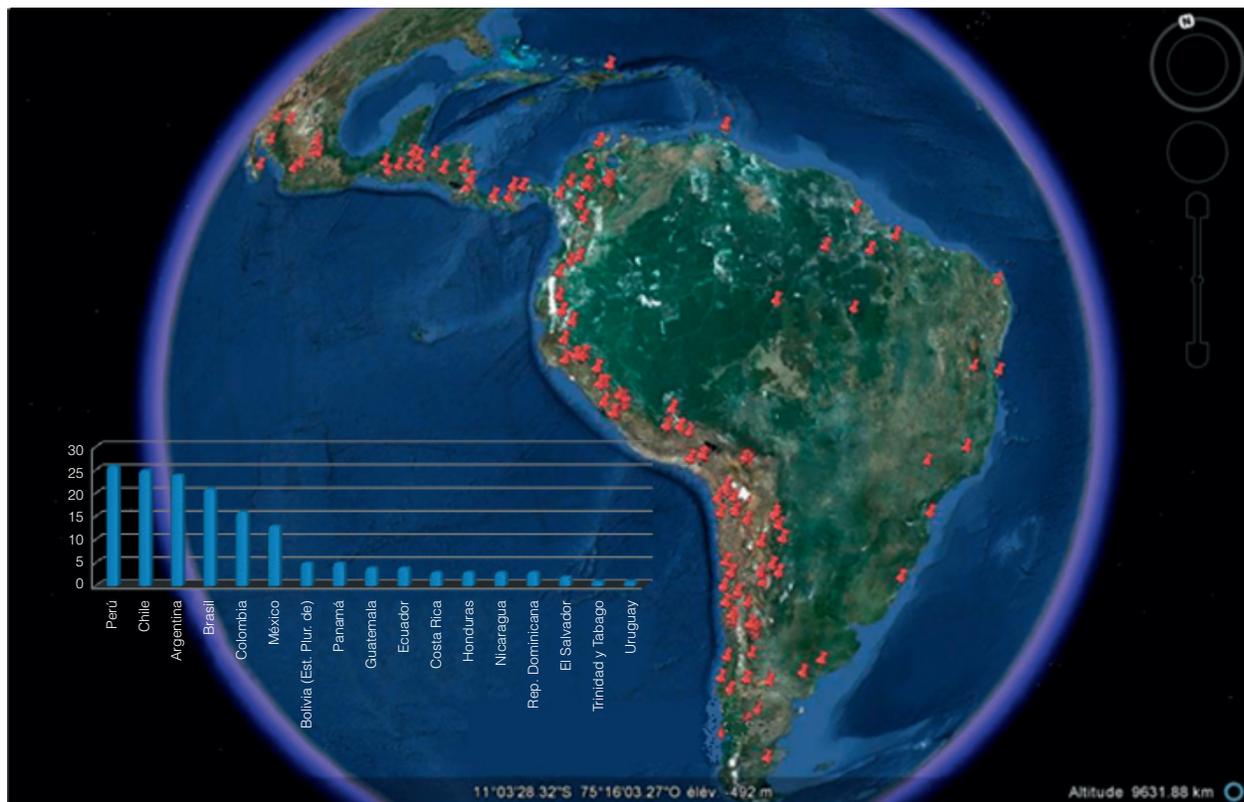
Entre las reformas que permitirían mejorar el acceso a la justicia ambiental en la región se han planteado la eliminación de trabas a la persecución de los delitos ambientales; el reconocimiento de los intereses ambientales difusos y colectivos en procedimientos procesales y administrativos; la exigibilidad ante tribunales del cumplimiento de los mecanismos de consulta y de participación ciudadana; la creación de tribunales, fiscalías y procuradurías ambientales y su adecuada distribución espacial; la capacidad para detener actividades perjudiciales al medio ambiente o la salud; la consideración de las mayores garantías que requieren los pueblos indígenas y el reconocimiento de la diversidad de idiomas y culturas²⁰.

²⁰ Véase información sobre acceso a la justicia y reformas en los informes geonacionales [en línea] <http://www.pnuma.org/deat1/nacionales.html>.

D. LOS DERECHOS DE ACCESO Y LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

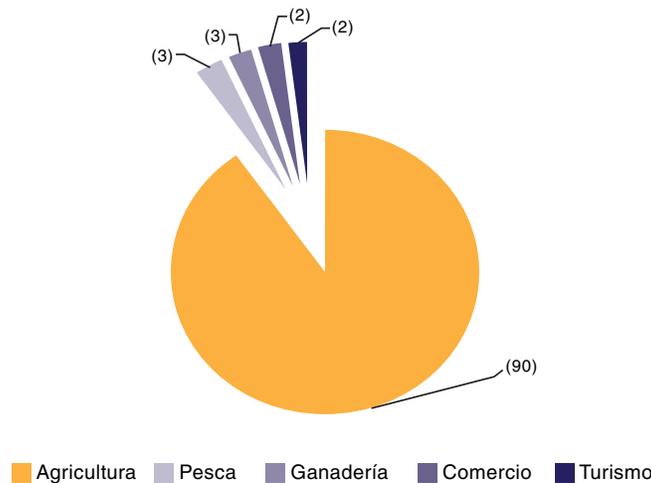
Una preocupación adicional en la región es el creciente número de conflictos socioambientales relacionados con el manejo y la explotación de los recursos naturales (véanse los gráficos 1 y 2). Según un informe de la Defensoría del Pueblo del Perú de 2011, el 55% de los 214 conflictos sociales identificados tenía un carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo del Perú, 2011). La mayoría de estos conflictos enfrentaban a empresas mineras y comunidades locales que se encontraban dentro de sus áreas de influencia.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN TORNO A ACTIVIDADES MINERAS, 2004-2012



Fuente: Elaborado a partir de datos del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [en línea] www.olca.cl.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SECTORES AFECTADOS POR CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN TORNO A ACTIVIDADES MINERAS, 2004-2012
 (En porcentajes)



Fuente: Elaborado a partir de datos del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [en línea] www.olca.cl.

El actual estado de la conflictividad socioambiental en la región se viene dando, en general, en el marco de una economía en crecimiento con niveles de pobreza y pobreza extrema subsistentes, sobre todo en áreas rurales, y una marcada expansión de las actividades extractivas, como la minera, la petrolera, la gasífera, la pesquera, la forestal y la hidroenergética. En muchos casos, subsisten también crisis de representación política y fragmentación social, y una débil capacidad del aparato estatal para cubrir todo el territorio nacional. A ello se suman las limitadas capacidades de las autoridades locales subnacionales y de los líderes de la sociedad civil, así como de los agentes públicos y privados, para generar espacios para la deliberación, el diálogo y la participación constructiva, que prevalezcan sobre las opciones confrontacionales o violentas. En la región, sigue siendo un reto construir y fortalecer la democracia, y los pasos decisivos para lograrlo van en el sentido de cerrar las brechas sociales, conseguir que el crecimiento sea inclusivo, que la explotación de los recursos naturales se realice de manera ambiental y socialmente responsable, y que el diálogo sea asumido por las autoridades y los ciudadanos como un medio y un fin (Naciones Unidas, 2012).

Se ha planteado en este contexto que los derechos de acceso son un elemento esencial de una buena gobernanza de los recursos naturales en la región y que pueden ayudar a prevenir y evitar conflictos. Por ejemplo, el acceso a la información y la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con los recursos naturales permite transparentar de qué manera los costos y beneficios de las decisiones serán distribuidos entre los inversionistas, el gobierno y las comunidades locales, lo que favorece la generación de confianza y evita los conflictos.

En este sentido, el tratamiento de los conflictos debe realizarse mediante un esfuerzo inicial tendiente a generar información y difundirla, y fortalecer la capacidad de las autoridades y dirigencias locales, de los líderes de organizaciones de base y de la población en general sobre sus derechos como ciudadanos y sobre las rutas a seguir para llegar a acuerdos satisfactorios para todas las partes involucradas en estos conflictos. Existe evidencia que sugiere que los conflictos ambientales, sobre todo

los que han contado con una participación muy activa de la población mediante el aporte de ideas, información y posibles soluciones, suelen generar oportunidades de transformación positiva al instalar temas y opciones no consideradas previamente (Naciones Unidas, 2012).

E. DESAFÍOS: LA CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMANDA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES

La implementación cabal del principio 10 en América Latina y el Caribe es hoy más relevante que nunca, ya que este principio proporciona una visión clara y pionera de la transparencia, la justicia y el acceso a la información como base para la profundización de la democracia y la eliminación de las asimetrías globales. Es un hecho ampliamente aceptado que la profundización de la democracia como orden colectivo reclama una mayor igualdad de oportunidades y derechos (CEPAL, 2010). Esto significa ampliar los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales a aquellos sectores de la sociedad que han sido tradicionalmente marginados de la toma de decisiones.

Para ello se requiere fortalecer las capacidades de los grupos de personas tradicionalmente subrepresentadas en los procesos participativos, como mujeres y poblaciones y comunidades indígenas, y reconocer la diversidad de idiomas y culturas en la región. La información debe constituirse en una herramienta niveladora para asegurar que todos los grupos afectados tengan el conocimiento adecuado y puedan participar de manera informada, en igualdad de condiciones, en la toma de decisiones.

En este contexto, si bien los requerimientos legales son importantes, resultan insuficientes para asegurar la implementación cabal de los derechos de acceso. Los gobiernos deben también esforzarse por ampliar la demanda de acceso a la información y la participación en temas ambientales y por difundir los derechos de acceso a la justicia de los ciudadanos. Una de las herramientas más utilizadas para fortalecer la capacidad de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones en materia ambiental es la educación ambiental. Esta ha ido entrando paulatinamente en las legislaciones para dotar a la población de una conciencia ambiental adecuada.

Por ejemplo, la Ley General del Ambiente del Perú dedica todo un capítulo a la educación ambiental (Título III, capítulo 4). En él se define la educación ambiental como un proceso integral que “otorga los conocimientos, actitudes, valores, y prácticas para desarrollar sus actividades de una forma ambientalmente adecuada” (Art. 127). Además, la autoridad ambiental y el Ministerio de Medio Ambiente han de coordinar los programas educativos con el fin de incluir en ellos la parte ambiental. Esta educación no se refiere únicamente a los procesos naturales y el funcionamiento e interacción de la vida con la naturaleza, sino que incentiva la participación ciudadana en temas ambientales y el conocimiento de las bases legales de derechos y deberes para la protección del medio ambiente. En la difusión de este último punto también habrán de participar los medios de comunicación públicos y privados (Arts. 289-130).

Aunque no tan explícitamente, otros países han incluido la educación ambiental en sus legislaciones, ya sea como mecanismo de gestión o como objetivo de las políticas de protección. En el Ecuador, por ejemplo, la Ley de Gestión Ambiental dispone que el Ministerio de Educación deberá revisar los programas educativos con el fin de incluir en ellos la educación ambiental, para lo cual establece un plazo definido.

Se ha planteado que un instrumento regional podría contribuir a una mejor implementación del principio 10 en la región, y aumentar tanto la oferta como la demanda de políticas formuladas sobre la base de procesos más participativos y con mayor información. Se trata tanto de relacionar derechos ambientales y humanos —y reconocer obligaciones hacia las presentes y futuras generaciones—, como de encauzar las interacciones en un contexto democrático mediante la participación ciudadana (Balmaceda, 2012).

En este contexto, un instrumento regional permitiría diseñar vías para canalizar intereses, inquietudes y demandas e intercambiar experiencias y buenas prácticas destinadas a mejorar el desempeño de los gobiernos de la región; potenciar la probidad y transparencia del servicio público, y aumentar la capacidad y el involucramiento de la sociedad civil (Balmaceda, 2012). Gracias a un mecanismo de este tipo los países en los que la aplicación del principio 10 es más débil podrían beneficiarse del intercambio de experiencias y del aprendizaje que han adquirido los países más avanzados. Estos, por su parte, se verían también beneficiados al nivelarse las reglas en la materia en los países de la región.

Bibliografía

- Acuña, Guillermo (2010), *El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: Avances y desafíos hacia una mejor aplicación del principio 10 de la Declaración de Río*, Quito, Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- ARTICLE 19 (2011), “Global Campaign for Free Expression, on Incorporating Principle 10 and the Right to information in the Rio 2012 Outcomes” [en línea] [http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=230&type=510&menu=20&template=529&str=International%20environmental%20governance%20\(IEG\)](http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=230&type=510&menu=20&template=529&str=International%20environmental%20governance%20(IEG)).
- ARTICLE 19/The Access Initiative (2011), “Moving from principles to rights. Rio 2012 and ensuring access to information, public participation, and access to justice for everyone”, julio [en línea] <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Moving%20from%20Principles%20to%20Rights.pdf>.
- Balmaceda, J.L. (2012), “Hacia un compromiso medioambiental regional”, *Diario Financiero Online*, 14 de agosto [en línea] http://www.df.cl/hacia-un-compromiso-medioambiental-regional/prontus_df/2012-08-13/175635.html.
- Brasil, Gobierno de (2012), Lei de Acesso à Informação (Lei num. 12.527), Brasilia.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e.pdf>.
- Chile, Gobierno de (2009), Ley núm. 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública [en línea] <http://www.bcn.cl/ley-transparencia>.
- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (1999), “Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión”, Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2011) [en línea] <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria.php>.
- Foti, J. y otros (2008), *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI).
- Hufbauer, G.C. y otros (2000), *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Policy Analyses in International Economics, Institute for International Economics.
- IIMAD/WBCSD (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo/Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible) (2008), “Acceso a la información”, *Abriendo brecha: Minería, minerales y desarrollo sustentable*, Londres.
- Iniciativa de Acceso América Latina (2005), *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*, The Access Initiative.
- Mark, Stephan (2003), “Environmental Information Disclosure Programs: They work, but why?”, *Social Science Quarterly*, N° 1.
- Merlo, R. (2008), “El Mministerio Fiscal en Paraguay” [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/5%20MINISTERIO%20PUBLICO%20FISCAL%20Y%20PROTECCION%20AMB/16%20Merlo%20Ministerio%20fiscal%20en%20Paraguay.pdf>.
- México, Instituto Nacional de Ecología [en línea] <http://www.ine.gob.mx>.
- Naciones Unidas (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- _____ (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York [en línea] http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf.
- Narayan, D. (ed.) (2004), *Empowerment: A Sourcebook*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Perú, Gobierno de (2005), Ley General del Ambiente (Ley núm. 28.611) [en línea] <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/28611.pdf>.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Adoptado por el Consejo de UNEP en la Decisión SS.XI/5, parte A de 26 de febrero de 2010” [en línea] <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Directrices%20para%20la%20elaboracion%20de%20legislacion%20nacional%20sobre%20el%20acceso.pdf>.
- Torres, Valeria (2001), “Acceso a la información ambiental en Chile: Sugerencias para mejorar la práctica”, *Ecología de la información: Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*, Rodrigo Araya, Santiago de Chile, Editorial FLACSO Chile.
- WRI (Instituto de Recursos Mundiales) (2002), *Closing the Gap: Information, participation, and justice in decision-making for the environment*, Washington, D.C.