



**Comentarios al documento presentado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe sobre los Temas a Considerar en el Instrumento Regional para la Cabal Aplicación del Principio 10**

24 de junio de 2014

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) presentó en fecha 4 de mayo de 2014 el documento **“TEMAS A CONSIDERAR EN EL INSTRUMENTO REGIONAL PARA LA CABAL APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE”**, el cual fue inicialmente comentado en la quinta Reunión del Grupo de Trabajo sobre Contenidos y Naturaleza del Instrumento Regional. Durante esta reunión se fijó el plazo del 7 de Julio del 2014 para enviar comentarios por escrito a los Coordinadores del Grupo de Trabajo, los gobiernos de Brasil y Costa Rica.

Agradecemos a la CEPAL por el documento presentado y consideramos que es un insumo base para la discusión sobre los contenidos que debe contemplar el Instrumento para América Latina y el Caribe sobre el Principio 10 (P10).

Estos comentarios se encuentran estructurados sobre dos secciones: una primera sección con comentarios generales; y luego una segunda sección con comentarios específicos que siguen la estructura del documento de CEPAL.

**SECCION I: COMENTARIOS GENERALES**

La democracia ambiental comienza cuando la ciudadanía tiene la capacidad de ejercer sus derechos. Además de los derechos y libertades civiles y políticas, la ciudadanía requiere de derechos que se denominan “derechos ambientales” para participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos ambientales. Los activistas ambientales y ciudadanos involucrados en estas temáticas utilizan estos derechos para influir la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, disminuir la degradación ambiental and promover el desarrollo sustentable. El ejercicio de los derechos ambientales en la democracia permite encaminar un diálogo social que a su vez permite prevenir la conflictividad ambiental.

Los derechos ambientales incluyen el derecho fundamental a un ambiente limpio y saludable, junto con los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en materia

ambiental. El acceso a la información en manos del Estado brinda a los miembros de la sociedad el conocimiento necesario para participar efectivamente en la toma de decisiones. El derecho a la participación entrega una plataforma a las personas para expresar sus preocupaciones, para que los gobiernos respondan y para que un consenso amplio se pueda alcanzar sobre decisiones ambientales importantes. El derecho a buscar justicia y reparación le otorga el poder a las personas para defender derechos individuales y colectivos así como velar por el cumplimiento del marco legal ambiental y de las responsabilidades de los gobiernos.

A la luz de estas observaciones generales cabe recalcar ciertos contenidos mínimos que debieran verse reflejados en el instrumento regional sobre los derechos de acceso. En primer lugar, el enfoque de derechos debe estar relegado en todos los documentos relativos a este proceso. De esta forma, el enfoque de derechos debe ser mencionado al inicio del documento de CEPAL como un principio básico del instrumento regional y en cada una de sus secciones. En segundo lugar es clave que el documento de CEPAL oriente en cómo definir el alcance de cada una de las secciones sobre información, participación y justicia de forma que el documento sea claro y preciso, a la vez que permita avanzar en el desarrollo del instrumento regional. Sin una adecuada conceptualización de los diversos términos utilizados en el instrumento regional los Estados no estarán en condiciones de acordar el alcance del instrumento ni tampoco podrán aportar lineamientos para la implementación en el nivel nacional del Instrumento regional. En tercer lugar es imprescindible que el Instrumento regional contenga una definición de información ambiental.<sup>1</sup> En cuarto lugar, resulta indispensable que el documento de CEPAL contemple la necesaria protección de las personas y organizaciones que ejerzan los derechos de acceso comprendidos en el Instrumento. De otra forma, los derechos de acceso se volverían ilusorios y el Instrumento regional se vería menoscabado en su efectividad.

## **SECCION II. COMENTARIOS ESPECIFICOS A CONSIDERAR EN CADA DERECHO DE ACCESO**

Esta sección comprende comentarios específicos, de acuerdo al orden y estructura del documento preparado por CEPAL.

---

<sup>1</sup> Como referencia, el Convenio de Aarhus establece que información ambiental es toda información disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otra forma material. Esta debe incluir: (i) el estado, calidad, cantidad, sostenibilidad de los elementos del medio ambiente y su interacción: aire, atmósfera, agua, suelo, tierra, paisaje, sitios naturales, diversidad biológica y sus componentes, incluidos OGM y técnicas de extracción de hidrocarburos; (ii) factores tales como las sustancias contaminantes, la energía, el ruido y las radiaciones y las actividades, la contaminación causada directamente o indirectamente por los seres humanos y la basura; (iii) las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes, programas y proyectos que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente, sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicas utilizadas en la toma de decisiones en materia ambiental; (iv) la gestión del medio ambiente: presupuestos, cuestiones estratégicas de mantenimiento en los sectores ambientales, programas y mecanismos financieros, planes de acción nacionales, regionales y locales para garantizar la sostenibilidad ambiental. Asimismo, dicha información debe comprender todos los contratos, memorandos de entendimiento, licitaciones, ofertas e informes de progreso sobre proyectos; (v) las evaluaciones estratégicas y de impacto, acuerdos con otros Estados, entre otros, (vi) el estado de salud del ser humano, su seguridad y sus condiciones de vida y (vii) el estado de los sitios culturales y de las construcciones en la medida en que sean o puedan ser alteradas por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas del ser humano.

## 1. Acceso a la información ambiental

El derecho del público de acceder a información ambiental es fundamental para permitir que el público pueda ejercer sus derechos a la participación y al acceso a la justicia. La información debe estar disponible ampliamente de forma que sea **accesible** y **entendible**, así como entregada en forma **oportuna** y sin barreras tales como el **idioma** y el **costo**.

El acceso a la información debe contemplar dos dimensiones: la Transparencia Activa y la Transparencia Pasiva. Algunos de los aspectos que no han sido específicamente recogidos en el documento de CEPAL son los siguientes:

Transparencia pasiva: El documento debe incluir una referencia clara que el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental que debe ser aplicado ampliamente a la información ambiental en manos de entidades públicas y privadas, incluyendo información que es guardada en cualquier formato.

El documento no hace referencia a los costos. En este sentido, cabe recalcar que la información debe ser entregada en forma gratuita o a un costo razonable.

El documento tampoco menciona que la información puede ser solicitada por cualquier persona natural o una legal, nacional o extranjera, o solicitada en forma anónima. Asimismo, cualquier persona tiene el derecho a solicitar información sin tener que justificar las razones o intereses por las cuales se solicita.

El documento no menciona que todas las autoridades públicas deben estar sujetas a la ley de acceso a la información, incluyendo los poderes judicial, legislativo y ejecutivo. También debe incluir personas naturales o jurídicas que realicen funciones públicas administrativas o que provean servicios públicos o utilicen dinero público;

El documento tampoco menciona que las causales de reserva de información deben ser claras y específicamente establecidas por ley.

El documento no menciona que los órganos públicos deben fundamentar el rechazo a una solicitud de información y que en estos casos deben existir mecanismos de acceso a la revisión de la denegación a través de un órgano autónomo donde las personas naturales o jurídicas puedan reclamar cuando la información es denegada.

Transparencia Activa: El documento no menciona que los órganos públicos deben divulgar información sobre sus funciones de forma regular y proactiva, en forma accesible y comprensible, incluyendo información ambiental relativa a la salud pública, leyes y políticas ambientales así como de áreas específicas tales como biodiversidad, áreas protegidas, forestal, recursos marino-costeros, extractivas, y calidad ambiental.

Los Estados deben crear sistemas que proporcionen información sobre el establecimiento de normas; evaluaciones de impacto ambiental; permisos; la supervisión y la ejecución de actividades que tengan un impacto medioambiental significativo, entre otros temas ambientales de importancia.

Debe existir una sección sobre información al consumidor sobre los productos que pueden tener un impacto en el medio ambiente o la salud.

No hay una referencia explícita a datos abiertos sobre información ambiental.

Esta sección sobre acceso a la información también debe hacer una referencia a los temas de acceso y difusión de información. (i) la información debe ser accesible, entendible y entregada por medios culturalmente apropiados; (ii) la información debe ser exacta y completa.

La información tiene un impacto clave en la vida diaria de las personas. Por consiguiente, referencia debe realizarse al tipo de información que debe ser prioritaria. Además el documento debe establecer que las autoridades deben producir, y periódicamente actualizar, información sobre calidad del agua, información climática, caída de lluvia y humedad en las áreas rurales, e información sobre ecosistemas forestales, tasa de deforestación y los impactos sobre la biodiversidad. Asimismo, estos sistemas de recolección y actualización de información deben cubrir el desempeño y cumplimiento ambiental de los operadores de todas las actividades que potencialmente puedan afectar el medioambiente.

En consideración especial a grupos específicos o en situación de vulnerabilidad se debe agregar al documento: (i) eliminar las barreras que existen actualmente para comunidades locales y vulnerables tales como el lenguaje técnico, el costo de la información y sus medios de acceso (ii) garantizar que la información en torno a las amenazas, los impactos, las decisiones y las oportunidades para influir en las decisiones para el medio ambiente se comuniquen a través de canales culturalmente, económicamente y espacial y temporalmente apropiados y utilizados por los grupos en situación de vulnerabilidad.

Respecto de información en manos de privados (tales como información para consumidores, reportes voluntarios de cumplimiento ambiental, emisiones, o sustancias liberadas al ambiente) el documento de CEPAL debe dejar establecido con total claridad que la información publicada proactivamente debe ser la base de la rendición de cuentas del sector privado.

## **2. Participación del público**

El Principio 10 de la Declaración de Río ha sentado las bases para el consenso relativo a que la participación pública facilita la democracia y un debate informado, legitima las decisiones tomadas por los Gobiernos y reduce el conflicto.<sup>2</sup>

El instrumento regional sobre el P10 en América Latina y el Caribe debe requerir que los Estados garanticen que los marcos normativos nacionales aseguren una participación efectiva. El ejercicio pleno de este derecho a la participación pública significa la existencia de procedimientos claros para la participación y que estos procesos sean inclusivos, transparentes y ejecutables.

Mecanismos e instrumentos para la participación del público: Esta sección debe especificar que los mecanismos e instrumentos aseguren que la participación del público sea **abierta e inclusiva**.

Facilitación de la participación del público (tales como notificación a tiempo, plazos, guías): Esta sección debe establecer específicamente el requisito de notificar en forma temprana de las oportunidades para la participación pública y de la existencia de una oportunidad para que el público pueda expresar sus opiniones sobre la decisión que debe tomarse. Además, esta sección debe incluir un párrafo sobre la necesidad de mantener bajos los costos para aquellos que participarán.

Acceso a la información relevante: Esta sección debe establecer que los Estados proporcionarán información al público en forma clara, oportuna, objetiva y comprensible.

Decisión adoptada (tales como notificación, fundamentación y difusión). Esta sección debe incluir que las opiniones del público sean debidamente consideradas, que se dará una respuesta a los comentarios recibidos del público y se comunicará fundadamente la decisión tomada.

Consideración especial a grupos específicos o vulnerables. Se debe agregar:

- (i) Identificar cuáles son las comunidades en situación de vulnerabilidad (si es que existen) cuando se realiza un proceso de participación pública.
- (ii) Aprender cuáles son los mejores medios y formatos para entregar información a estas comunidades vulnerables. (Se debe considerar el idioma apropiado y el nivel de alfabetismo).
- (iii) Reducir o hacerse cargo de los costos (si es que existen) que estas comunidades deben asumir para participar, tales como transporte y cuidado de niños y niñas.
- (iv) Sensibilizar y capacitar a través de reuniones, y otros medios para explicar con mayor cuidado el proceso a realizar y el tema a consultar.
- (v) Asegurar que los/las funcionarios/rias públicos/cas tomen en cuenta las características de las comunidades vulnerables en su interacción con ellas y se aseguren que puedan comunicar de forma adecuada sus preocupaciones sobre el tema en cuestión,
- (vi) Para proyectos grandes y complejos el Estado debe contratar a un especialista que apoye a las comunidades a lo largo del proceso para facilitar la comprensión del tema o proyecto y asegurar que la participación sea efectiva a través de comentarios y participación en reuniones.

Un último comentario sobre participación pública:

Los Estados deben promover mecanismos de capacitación para educar y crear conciencia sobre los requisitos para la participación del público.

### **3. Acceso a la justicia**

El derecho de acceso a la justicia empodera a los ciudadanos para defender derechos individuales y colectivos, así como también para fiscalizar que la normativa ambiental se cumpla y lograr que los Gobiernos cumplan con sus responsabilidades. Para que un sistema de justicia funcione correctamente, éste debe ser *accesible* al público y proporcionar recursos y reparaciones *efectivas*. En las reclamaciones ambientales hay una serie de obstáculos que inhiben el acceso a los tribunales entre las cuales se pueden mencionar:

- 1) La debilidad de las normas ambientales;
- 2) El carácter restrictivo de los requisitos de la legitimación activa;
- 3) El costo económico de los litigios; y
- 4) La intimidación legal y extra-legal

Algunos de los factores más importantes que pueden aportar a la eficacia del sistema judicial del Estado son:

- 1) La independencia y libertad de los jueces y abogados de presiones políticas;
- 2) Reducir la larga duración de los procesos judiciales; y
- 3) La exigibilidad de las sentencias.

Es por lo tanto crítico que los elementos considerados por el instrumento regional vayan más allá de los identificados por CEPAL e incluyan;

- (i) Legitimación activa amplia: personas físicas o jurídicas; no tener que probar un interés jurídico suficiente, incluir a las ONGs ambientales y de derechos humanos.
- (ii) Impugnación de vulneraciones de la normativa ambiental de parte de entidades públicas o privadas.
- (iii) Mecanismos que garanticen la independencia e imparcialidad de los órganos sentenciadores (judiciales, administrativos o de otra naturaleza).
- (iv) Plazos razonables que permitan hacer revisiones a tiempo de las cuestiones impugnadas.
- (v) Medidas cautelares o provisionales para resguardar el medio ambiente, sin dilación ni garantías previas.
- (vi) Mecanismos de reparación del daño ambiental que incluyan entre otras medidas la compensación o indemnizaciones al afectado.
- (vii) Cumplimiento oportuno de sentencias, contemplando mecanismos de ejecución.
- (viii) Protección de los defensores ambientales y
- (ix) Disposiciones legales que permitan reducir los costos en los casos de litigios de interés público ambiental.

### **4. Construcción de capacidades y cooperación.**

Consideramos que el Instrumento regional P10 debería tomar en cuenta que todos los países de la región no tienen el mismo nivel de desarrollo y por consecuencias no tienen las mismas capacidades. Esta situación hace necesario el establecimiento de compromisos flexibles y diferenciados de acuerdo a sus respectivas capacidades. Este punto también se relaciona con la referencia al principio de gradualidad.

- a) **Involucrar al sector privado y a las ONGs en la cooperación:** el Instrumento debería impulsar la cooperación con el sector privado y la sociedad civil, ya que mucha información y tecnologías que permiten lograr los objetivos del instrumento están generándose en el sector privado y en las ONGs.
- b) **Apoyo a los países para cumplir con el instrumento:** Este apoyo podría contemplar la provisión de recursos financieros; programas de fortalecimiento de capacidades humanas; fortalecimiento del marco normativo; entre otras iniciativas y programas.
- c) **Asistencia técnica:** el instrumento debería prever que los órganos del instrumento presten asistencia a los Estados partes, sobre todo en la producción e intercambio de información. También promover la asistencia técnica entre Estados y el intercambio de información de toda naturaleza, útiles a la puesta en marcha de las disposiciones del Instrumento, en otros términos que cooperen en los ámbitos jurídicos y técnicos.
- d) **Sinergias con otras instituciones e instrumentos:** el Instrumento debería prever disposiciones relativas a la coordinación entre los esfuerzos de los Estados parte y los de los organismos e organizaciones internacionales competentes así como entre el instrumento y otros acuerdos internacionales ambientales pertinentes.
- e) **Educación/sensibilización ambiental:** el Instrumento debería prever compromisos mínimos para la sensibilización del público sobre los derechos de acceso tanto de responsabilidad del órgano a cargo del instrumento como de los Estados parte; así como disposiciones relativas a la cooperación entre los Estados partes/órganos del instrumento y otros organismos e organizaciones internacionales competentes para apoyar en las actividades encaminadas a generar conciencia del público en los temas ambientales.
- f) **Desarrollo de actividades tanto para público como funcionarios públicos:** el Instrumento debería prever que los órganos del Instrumento y los Estados parte desarrollen actividades orientadas al fortalecimiento de capacidades tanto en funcionarios públicos como en la ciudadanía en general. Es importante promover la cooperación con la sociedad civil.
- g) **Financiamiento:** el Instrumento debería contener disposiciones relativas tanto a la cooperación financiera de los Estados partes con organismos u organizaciones internacionales relevantes, cooperación financiera entre los Estados partes, así como recursos financieros gestionados por el órgano a cargo del instrumento.

Agradecemos la oportunidad de presentar comentarios al documento de CEPAL relativo a los contenidos del Instrumento regional sobre los derechos de acceso. La Iniciativa de Acceso se encuentra abierta a seguir participando en el diálogo constructivo que ha marcado la pauta del proceso abierto por la [Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo](#), suscrita por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), realizada en Río de Janeiro en junio de 2012.

Las siguientes organizaciones socias de la Iniciativa de Acceso (TAI)<sup>3</sup> participaron de elaboración de este documento:

Fiscalía del Medio Ambiente, FIMA, Chile  
Fundación Ambiente y Recursos Naturales, FARN, Argentina  
Centro de Incidencia Ambiental, CIAM, Panamá  
Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental, CEDA, Ecuador  
Asociación Ambiente y Sociedad, Colombia  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, CEMDA, México  
Cultura Ecológica, México  
Comunicación y Educación Ambiental, México  
Artículo 19, Brasil  
GAIA Derecho Ambiental, Uruguay  
Prodena, Bolivia  
Instituto Derecho Ambiental de Honduras, IDAHMO, Honduras  
Unidad Ecológica Salvadoreña, UNES, El Salvador  
Instituto de Abogados para la Protección del Medio Ambiente, Insaproma, República Dominicana  
Jamaica Environment Trust, Jamaica  
Instituto de Recursos Mundiales, WRI, Estados Unidos

---

<sup>3</sup> La Iniciativa de Acceso (TAI en su sigla en inglés) es una red global de organizaciones de la sociedad civil que trabaja por la cabal implementación de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. Estos derechos están contemplados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992.