

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AVANZANDO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE MEDIANTE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO¹

Carlos de Miguel² y Valeria Torres³

Resumen Ejecutivo

Veinte países de América Latina y el Caribe, con el apoyo de la sociedad civil y con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como secretaria técnica negocian actualmente un acuerdo regional que aspira a establecer obligaciones para que los Estados Partes mejoren sus leyes, políticas, instituciones y prácticas para garantizar que los derechos de las personas a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales –consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río– sean respetados e implementados cabalmente.

El proceso es un ejemplo de cómo los países de América Latina y el Caribe pueden, bajo un enfoque de concertación, progresividad, cooperación y fortalecimiento de capacidades

¹ Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

² Jefe, Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL

³ Oficial de Asuntos Económicos (Política Ambiental), Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, CEPAL

enfrentar desafíos comunes y reforzar la gobernanza ambiental regional contribuyendo al progreso social y económico así como a la sostenibilidad ambiental.

En momentos en que la comunidad internacional inicia un ambicioso camino hacia el desarrollo sostenible, se hace evidente que la aplicación plena y efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 está en el corazón de la Agenda 2030 ya que garantiza que todas las personas, especialmente las personas tradicionalmente excluidas o en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a información confiable, puedan participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y accedan a la justicia en asuntos ambientales permitiendo así, una distribución más justa de los beneficios y ubicando a la igualdad en el centro del desarrollo sostenible.

1. Introducción

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, se inició un proceso regional cuyo objetivo es la implementación efectiva de los derechos de acceso en materia ambiental. Estos derechos, consagrados en el Principio 10 la Declaración de Río de 1992, garantizan que toda persona tenga acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales, están en la esencia y son cimiento de sociedades democráticas y su cumplimiento es imprescindible para lograr el desarrollo sostenible. Como derechos humanos, su objetivo intrínseco es mejorar el bienestar de todas las personas, presentes y futuras.

Conscientes de ello veinte países de América Latina y el Caribe avanzan en la negociación de un acuerdo regional, en un reconocimiento de los beneficios que tiene avanzar unidos en una región heterogénea, desigual, que enfrenta los vaivenes de un mundo incierto en el que es necesario redefinir las relaciones tradicionales entre el Estado, el mercado y los ciudadanos para situar la dignidad humana, la igualdad y la sostenibilidad ambiental en el centro.

En el acuerdo, los Estados Partes se obligan a mejorar sus leyes, políticas, instituciones y prácticas para garantizar que los derechos de las personas a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales sean respetados e implementados plenamente (Cuadro 1). El proceso es un ejemplo de cómo los países de América Latina y el Caribe pueden, bajo un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades, enfrentar desafíos comunes y fortalecer la gobernanza ambiental regional sin afectar la competitividad de ningún país, al elevar los estándares de manera concertada, progresiva y colaborativamente.

El proceso ha concitado gran atención internacional. Previo a la Segunda Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo (Panamá, 27 a 29 de octubre de 2015), 15 expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas publicaron una declaración conjunta en la que manifestaban su firme apoyo al proceso, señalando que la negociación era uno de los pasos más importantes en la protección y promoción de la democracia ambiental a nivel internacional en estos momentos. En la Declaración destacaban que el desarrollo sostenible y los derechos humanos están relacionados entre sí, y que los derechos de acceso son una parte central de esta relación. *“Cuando las personas más afectadas por las políticas de desarrollo y medio ambiente, incluidos los pueblos indígenas y las mujeres que a menudo son las principales cuidadoras de la*

familia, pueden ejercer sus derechos a la información, la participación en la toma de decisiones y la justicia, las políticas son más justas y efectivas” señalaban⁴. El cuadro 2 da cuenta del reconocimiento que ha tenido el proceso.

La Declaración fue firmada por los expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas en temas tan diversos como medio ambiente, gestión y eliminación de sustancias y desechos peligrosos, salud, agua, alimentación, libertad de opinión y de expresión, libertad de reunión y de asociación, defensores de derechos humanos, pobreza, solidaridad internacional, personas internamente desplazadas, pueblos indígenas, discriminación contra la mujer, lo que da cuenta de valor que tiene el Principio 10 para alcanzar un desarrollo económico balanceado, inclusivo y solidario y que garantice la protección del medio ambiente y los recursos naturales.

No es casualidad que el proceso regional surja y germine en momentos en que la comunidad internacional también inicia un ambicioso camino hacia el desarrollo sostenible. Se hace evidente que la aplicación plena y efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río está en el corazón de la Agenda de Desarrollo hasta el 2030 ya que garantiza que todas las personas, especialmente las personas tradicionalmente excluidas o en situación de vulnerabilidad, tengan acceso a información confiable, puedan participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y accedan a la justicia en asuntos ambientales permitiendo así una distribución más justa de los costos y beneficios del desarrollo. Aún más, el propio proceso de definición de la nueva agenda de desarrollo, participativo, abierto e inclusivo como nunca, reconoce que esa es la manera trabajar en favor del desarrollo sostenible.

Cuadro 1

América Latina y el Caribe: resumen del proceso para la creación de un acuerdo regional sobre derechos de acceso en asuntos ambientales

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, diez gobiernos de América Latina y el Caribe impulsaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A.CONF.216/13), en la que reafirmaban el compromiso con los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos

⁴ Declaración disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16630&LangID=S>

ambientales, manifestaban su voluntad de explorar la viabilidad de avanzar hacia un instrumento regional que promoviera su cabal aplicación y solicitaban el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para que actuara como Secretaría Técnica.

A la fecha, la Declaración ha sido firmada por 20 países –Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago y Uruguay—y está abierta a la adhesión de todos los países de América Latina y el Caribe.

Para avanzar en el desarrollo del instrumento regional, durante el período comprendido entre 2012 y 2014, se llevaron a cabo cuatro reuniones de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe y catorce reuniones de grupos de trabajo. Además, en este período se adoptaron la Hoja de Ruta, el Plan de Acción de Guadalajara, la Visión de Lima y un índice anotado de los contenidos del instrumento (Contenidos de San José).

En su Cuarta Reunión, los países signatarios aprobaron la Decisión de Santiago, en la cual dieron inicio a la negociación del instrumento regional sobre acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Para ello se creó un comité de negociación, con la significativa participación del público; se constituyó una Mesa Directiva – integrada por Chile y Costa Rica, como copresidentes, y la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago. Se solicitó además a la CEPAL que elaborara un documento preliminar del instrumento regional sobre la base de todo el trabajo realizado en esos dos años y considerando las legislaciones nacionales, los acuerdos internacionales y las buenas prácticas existentes en la región en esa materia. Se encargó además a la Mesa Directiva que, con el apoyo de la CEPAL, en su calidad de Secretaría Técnica, liderara el proceso con miras a concluir las negociaciones del instrumento regional a más tardar en diciembre de 2016.

Durante el 2015, el comité de negociación sesionó en dos oportunidades. La primera reunión se celebró en la sede de la CEPAL, en Santiago, del 5 al 7 de mayo. En la Reunión se presentó el documento preliminar del instru-

mento regional encargado por los países a la CEPAL y se aprobó la Organización y Plan de Trabajo del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

En esa oportunidad los países también acordaron preparar la negociación realizando actividades y consultas internas sobre el documento preliminar del acuerdo regional, presentando a la Secretaría propuestas de texto relativas a su preámbulo y articulado que la Mesa Directiva, con el apoyo de la Secretaría, compilaría en el documento preliminar, e invitando al público a presentar sus propuestas de texto para que la Secretaría las consignara en un documento complementario.

La Segunda Reunión del Comité de Negociación se celebró en la ciudad de Panamá, bajo los auspicios del Gobierno de Panamá, del 27 al 29 de octubre, iniciándose la negociación de los aspectos sustantivos del acuerdo regional. El preámbulo y los artículos 1 (objetivo del acuerdo) y 2 (definiciones) del documento base de la negociación, o "Texto compilado" fueron revisados. En la tercera ronda de negociación, que se llevará a cabo en Montevideo del 5 al 8 de abril de 2016, se continuará con la negociación a partir de los resultados de la reunión previa.

Honrando la Declaración y de manera coherente con el tema abordado, los Estados han colocado la participación del público en el corazón del proceso regional desde sus inicios, proporcionando oportunidades para la participación significativa del público en todas las etapas.

Fuente: Elaborado a partir de los documentos fundacionales del proceso e informes de las reuniones intergubernamentales disponibles en: www.cepal.org/principio10

Cuadro 2

Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe: Selección de referencias en declaraciones binacionales, regionales e internacionales

Año	Documento	Referencia
2015	Declaración de la VII Reunión Binacional de Ministros Chile-Argentina (mayo)	En la Declaración ambos países reafirmaron su compromiso de velar por la inclusión de consideraciones ambientales en las políticas públicas, y por un crecimiento económico y desarrollo social compatibles con los principios del desarrollo sustentable. En particular, recordaron la relevancia y plena vigencia del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, el cual destaca que la gestión ambiental debe incorporar mecanismos apropiados para acceder a la información pública, facilitar y fomentar la participación ciudadana y proporcionar un acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, en concordancia con las políticas nacionales, con pleno respeto a la soberanía nacional; y renovaron su compromiso con el proceso regional orientado a profundizar la materialización de estos conceptos.
2014	Resolución UNEP/EA.1/L.13 "Implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo" aprobada en la Primera Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA) celebrada en Nairobi, Kenia, del 23 al 27 de junio	La resolución, presentada por la Mesa Directiva del proceso sobre el Principio 10 en América Latina y el Caribe (Chile, México y República Dominicana), fue una de las 16 resoluciones aprobadas por la UNEA en su primera reunión. En ella, los Estados tomaron nota de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe, adoptada por varios países de la región en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), que dio inicio al proceso destinado a fortalecer el diálogo y la cooperación entre los países de la región con el fin de explorar la viabilidad de adoptar un instrumento regional sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. Asimismo, reconocieron el progreso realizado en el proceso, coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su calidad de secretaria técnica, y alentaron a los países a continuar sus esfuerzos para fortalecer el diálogo y la cooperación internacional, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades en apoyo a la implementación del Principio 10

Resolución 686 (XXXV) sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe adoptada en el XXXV Período de Sesiones de la CEPAL celebrado en Lima, Perú, del 5 al 9 de mayo

Declaración de la XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe celebrada en Los Cabos, Baja California Sur, México, del 12 al 14 de marzo

En la resolución, los países tomaron nota de los acuerdos adoptados en las reuniones del proceso tales como la hoja de ruta, el Plan de acción hasta 2014 y la Visión de Lima para un instrumento regional, reiteraron su compromiso de avanzar hacia el logro de la plena aplicación de los derechos de acceso en asuntos ambientales y destacaron la importancia que tiene para el desarrollo de los países de la región una gestión sostenible de sus recursos naturales.

De igual forma, los países felicitaron a la Secretaría de la Comisión por el avance del proceso e invitaron a la CEPAL a fomentar la cooperación regional en torno a la aplicación del Principio 10 de la Declaración en América Latina y el Caribe.

En la Declaración aprobada, las ministras y ministros y jefes de delegación participantes en la XIX Reunión invitaron a los países de la región a continuar desarrollando acciones tendientes a alcanzar una plena implementación de los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia ambiental contenidos en el Principio 10 de la Declaración de Río, de acuerdo a las legislaciones nacionales, y destacaron las oportunidades de cooperación regional que ofrece el proceso iniciado por la Declaración de Río+20 para la implementación del Principio 10 en América Latina y el Caribe.

El Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe adoptó asimismo una Decisión sobre el Principio 10 de la Declaración de Río (Decisión número 3). En la misma, los ministros refirieron el compromiso de trabajar hacia el logro de la plena implementación en América Latina y el Caribe del Principio 10 y reconocen los avances del proceso de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe y alientan su consolidación como ámbito regional incluyente y participativo para la construcción de una visión común y para el fortalecimiento de las capacidades nacionales. Además, acordaron continuar los esfuerzos para el fortalecimiento del diálogo y la cooperación regional, la asistencia técnica y la creación de capacidades, en apoyo a la construcción e implementación de una agenda regional propia en materia de derechos de acceso, considerando los avances, instrumentos, experiencias y prácticas existentes en la materia desde la consagración del Principio 10 de la Declaración de Río.

2013

Declaración de Santiago en el marco de la primera cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) celebrada en Santiago de Chile los días 27 y 28 de enero

Declaración de los Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (EU) reunidos en Santiago los días 26 y 27 de enero

La Declaración señala: “valoramos las iniciativas para la implementación regional del Principio 10 de la Declaración de Río 1992, referido a los derechos de acceso a información, participación y justicia ambiental, como una contribución relevante para la participación de la comunidad organizada y comprometida con el desarrollo sostenible”.

En la Declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, señalaron: “reconocemos la importancia de aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río 1992 en la Cumbre de la Tierra y reiteramos la importancia de impulsar iniciativas en esta materia”.

En dicha Cumbre se reiteró asimismo el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas. Fuente: Elaborado a partir de la información disponible en: <http://www.cepal.org/principio10>

Fuente: Elaborado a partir de la información disponible en: <http://www.cepal.org/principio10>.

II. Elementos de contexto

En las últimas décadas América Latina y el Caribe ha conocido importantes progresos en materia económica, social y ambiental. Entre 1990 y 2013 la pobreza en la región disminuyó 20 puntos porcentuales, bajando de 48% a 28%, favoreciendo un crecimiento de la clase media. En ese mismo período, aumentó el acceso de la población a la salud y a la educación, entre otros servicios. Asimismo, desde 1992 los países han invertido considerablemente en la creación y fortalecimiento de instituciones y la promulgación de legislación en materia ambiental, así como en el levantamiento de estadísticas, indicadores y otras fuentes de información ambiental. El concepto de sostenibilidad ha sido incorporado en el discurso de organizaciones públicas y privadas.

No obstante lo anterior, se mantienen en general patrones de producción y consumo no sostenibles, lo que unido a la desigualdad y la demanda insatisfecha de los grupos rezagados, genera desafíos crecientes para la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Es asimismo cada vez más evidente que la degradación ambiental afecta con mayor gravedad a los grupos en situación de desventaja, más vulnerables a enfermedades relacionadas con el deterioro ambiental (debido a la contaminación atmosférica, la contaminación de las aguas, cambios en los patrones de las enfermedades transmitidas por vectores y otras causas), a los desastres relacionados con eventos climáticos extremos y a la pérdida de medios de sustento debido a la degradación de ecosistemas y de recursos naturales, entre otros (Naciones Unidas, 2012). El creciente número de conflictos socio-ambientales en torno al uso y extracción de los recursos naturales es un claro reflejo de las dificultades que enfrentan los países de la región para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo que promueva un crecimiento sostenible, al tiempo que favorezca una distribución equitativa de los beneficios económicos y los impactos ambientales.

En este contexto, en todos los países de América Latina y el Caribe la ciudadanía ha comenzado a reclamar cada vez con mayor fuerza un **auténtico desarrollo, que asegure progreso social y económico** así como sostenibilidad ambiental, lo que impone mayores exigencias a la gestión pública. En efecto, si a inicios de los noventa la protección del medio ambiente y los recursos naturales se encaraba generalmente en forma reactiva por las políticas públicas, la comprensión de su vinculación con el desarrollo económico, una mejor calidad de vida y la consecución de numerosos objetivos sociales, ha logrado abrirle un espacio cada vez más importante en el quehacer público.

Esta demanda también está gatillando lentamente un cambio cultural en la forma en que se toman las decisiones de política, que apunta a promover y garantizar el derecho de la ciudadanía a ser parte central en la formulación de las políticas que orientan el modelo de desarrollo que les afecta y a facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, idea y experiencia de los ciudadanos. Es resultado de la consolidación democrática de la región, en la que los ciudadanos demandan participación e incidencia y no solo representación y de la constatación de que los cambios profundos que se requieren para lograr el desarrollo sostenible necesitan de consensos amplios que se mantengan en el tiempo.

De este modo, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que afectan su en-

torno y calidad de vida. En este escenario, la lógica del proceso y del acuerdo regional que se negocia actualmente en América Latina y el Caribe bajo el alero de la CEPAL es clara: responder a la demanda ciudadana de mayor igualdad, inclusión y participación en la toma de decisiones que afectan a su entorno y calidad de vida.

En un contexto mundial como el actual, de bajo crecimiento económico, creciente inequidad, inestabilidad política, degradación de la paz y la seguridad y grandes males globales como el cambio climático, la región enfrenta choques externos de diversa naturaleza que exacerban sus propias carencias. La lógica de los pactos sociales, los consensos y la participación se transforman así en la lógica de la integración regional, de modo de enfrentar esas restricciones y avanzar de manera concertada y colaborativa hacia un verdadero desarrollo sostenible.

III. Derechos de acceso en América Latina y el Caribe

En las últimas décadas los países de la región han realizado avances significativos en materia de derechos de acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en temas ambientales.

Actualmente en 15 países de la región el acceso a la información pública está garantizado en la constitución, mientras que en 20 países existen leyes específicas de acceso a la información pública y otros 6 están en proceso de aprobación o creación de una ley. Además de reconocer el derecho de las personas a acceder a la información pública, la mayoría de las leyes sancionadas en la región en la última década contemplan mecanismos para facilitar este acceso. En 2015, tanto México como Paraguay fueron más allá al reconocer en la legislación el derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado como un derecho humano.

Más específicamente en información ambiental, la mayoría de las leyes generales del ambiente contienen disposiciones de transparencia activa, es decir, obligación de poner a disposición del público determinada información sobre asuntos ambientales. Asimismo, gran parte de los países de la región han asumido en su legislación interna la obligación de que alguna autoridad presente información sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad determinada, aun cuando su implementación no ha estado exenta de dificultades.

En materia de participación, a más de 20 años de la adopción del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, 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. Como se aprecia en el Cuadro 3, la mayoría de los países reconocen y/o promueven explícitamente la participación de las personas en la gestión ambiental.

CUADRO 3

América Latina y el Caribe: marcos legales que resguardan el derecho a la participación en la gestión pública y/o ambiental

País	Recon. constitucional del derecho a la participación	Ley de participación ciudadana (año)	Reconocimiento legal del derecho a la participación en la gestión ambiental	Promoción de la participación en la gestión ambiental en legislaciones
Antigua y Barbuda	--	--	--	Ley de Gestión y Protección Ambiental (2015) artículos 5 f), 7.2 r) y s)
Argentina	--	--	Ley General del Ambiente N° 25675 (2002), art. 19	Ley General del Ambiente N° 25675 (2002), art. 2 Decreto N° 1172 (2003)
Bahamas	--	--	--	--
Barbados	--	--	--	--
Belice	--	--	--	--
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Art. 26, 241, 242	Ley N° 0487 de participación y control social (2013) Ley N° 1551 de participación popular (1994)	Ley N° 1333 de Medio Ambiente (1992), art. 92.	Ley N° 1333 de Medio Ambiente (1992), art. 78 y Título X y Reglamento General de Gestión Ambiental, Título VII

Brasil	--	Decreto N° 8243 Institui a Política Nacional de Participação Social -PNPS- e o Sistema Nacional de Participação Social -SNPS-, e dá outras providências (2014)	--	Ley N° 6938 que dispone sobre la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras disposiciones (1981), artículo 2.X Ley N° 9795 Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências (1999), artículo 5.IV
Chile	Art. 1	Ley N° 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011)	Ley N° 20500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública (2011) (artículo 69)	Ley N° 19300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (1994), artículo 4
Colombia	Art. 40, 79	Ley N- 134 sobre Mecanismos de Participación ciudadana (1994)	Ley N° 99 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones (1993) artículo 69	Ley N° 99 Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones (1993)
Costa Rica	--	--	--	Ley N° 7554 Orgánica del Ambiente (1995), artículo 2, 6, 8
Cuba	--	--	--	Ley N° 81 del Medio Ambiente (1997), artículo 9c

Dominica	--	--	--	Physical Planning Act (2002), artículo 10
Ecuador	Art. 61,95,102	Ley Orgánica de Participación Ciudadana (sin número) (2010)	Ley N° 37 de Gestión Ambiental (1999), artículo 28	Ley N° 37 de Gestión Ambiental (1999), artículo 9
El Salvador	--	--	--	Ley N° 233 de Medio Ambiente (1998), artículo 8, 9 y 10
Granada	--	--	--	--
Guatemala	Art. 136 (participar en actividades políticas)	--	--	Reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental N°431 (2007)
Guyana	--	--	--	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, N° 11 (1996), artículo 4.b
Haití	--	--	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (artículo 12)	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (artículos 58 y 64) (2005)
Honduras	--	--	Reglamento General de la Ley del Ambiente N° 109-93 (artículo 10)	Ley General del Ambiente N° 104 (1993), artículo 9, 102
Jamaica	--	--	--	--
México	--	--	--	Ley de Equilibrio Ecológico Título V, Capítulo I (entre otros) Ley General de Cambio Climático (2012)
Nicaragua	Art. 50	--	--	--
Panamá	--	--	--	Ley General del Medio Ambiente N° 41 (1998), art. 11
Paraguay	Art. 117 y Art. 65 (pueblos indígenas)	--	--	--
Perú	Art. 2.17 y 31	--	Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (2005), artículo III	Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente (2005), capítulo 4

República Dominicana	--	--	--	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales N° 64 (2000) art. 6
Saint Kitts y Nevis	--	--	--	National Conservation and Environmental Protection Act (1987) Art. 35
San Vicente y las Granadinas	--	--	--	--
Sta. Lucía	--	--	--	--
Suriname	--	--	--	--
Trinidad y Tobago	--	--	--	Environmental Management Act (2000), art. 16.2
Uruguay	--	--	Ley N° 17283 sobre la protección del Medio Ambiente (2000), art. 6.D	--
Venezuela (República Bolivariana de)	Art. 62	--	Ley Orgánica del Ambiente (2006), art. 39	Ley Orgánica del Ambiente (2006), Capítulo II

Fuente: CEPAL (2016) Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas - 2016. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. En prensa.

Los países de la región también 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. 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 al menos un tercio de los países de la región la legislación contempla actualmente que cualquier persona pueda iniciar un proceso legal en defensa de los intereses difusos o el medio ambiente.

Los países han avanzado asimismo, en el establecimiento de órganos garantes del derecho de acceso a la información público. Destacan el Consejo para la Transparencia de Chile y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

Información y Protección de Datos Personales (INAI, ex IFAI), ambos órganos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

No obstante los innegables avances de los últimos veinte años, persisten desafíos para garantizar la plena y efectiva aplicación del Principio de la Declaración de Río de 1992. A fin de que las personas puedan 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. La región debe asimismo avanzar para ampliar el acceso de los gobiernos y la sociedad a la información clave para la toma de decisiones en materia ambiental en manos de agentes privados. En este contexto, los registros públicos de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) han resultado ser una herramienta poderosa para poner a disposición del público información sistematizada tanto de agentes públicos como privados, con claros beneficios para la gestión ambiental, pero su desarrollo en la región es aún incipiente. Solo Chile y México cuentan con Registros reportando periódicamente, aun cuando Perú y Honduras se encuentran en las fases finales de su implementación.

Si bien la mayoría de los países de la región cuentan con algún grado de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos, esta se encuentra más restringida en el ámbito de la políticas, planes y estrategias y es, en general, de carácter discrecional. Asimismo, la participación muchas veces se limita a instancias formales como la consulta pública, sin que se realice seguimiento a la incorporación de los aportes entregados por la sociedad en los espacios de participación. La demanda ciudadana de incidencia aún no ha sido satisfecha. Además, el reconocimiento del derecho de las personas a participar en las decisiones ambientales, requiere que los Estados realicen medidas afirmativas para fomentar esa participación, en particular de los sectores tradicionalmente sub-representados.

Los principales desafíos en el acceso a la justicia en la región incluyen, entre otras cosas, limitaciones en el tipo de personas (natural o jurídica, directamente afectada o toda persona) que pueden iniciar un proceso legal y el elevado costo de las acciones legales. Avanzar en el establecimiento de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos ambientales y una mayor cooperación técnica (particularmente en la facilitación de las pruebas del daño ambiental) y fortalecimiento de las capacidades de los sistemas judiciales en relación a la temática ambiental son aspectos que sin duda contribuirán a mejorar el acceso a la justicia.

IV. ¿Por qué un acuerdo regional?

En la Declaración que dio inicio a la negociación del acuerdo regional sobre los derechos de acceso, los países manifestaban que no obstante los esfuerzos y progresos alcanzados en las últimas décadas *“debemos alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso. Estamos conscientes que los desafíos ambientales que enfrentamos en nuestras naciones, y a nivel regional y mundial, requieren de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. Por ello estamos dispuestos a explorar en profundidad distintas vías para fortalecer su implementación con la colaboración activa de toda la sociedad y sus grupos principales.”*

La naturaleza y complejidad de los desafíos ambientales, que no conocen fronteras, requiere de una acción mancomunada para enfrentarlos de manera adecuada. Así, se ha reconocido en la totalidad de los acuerdos ambientales multilaterales de los que son Parte los países de la región, que incluyen provisiones sobre los derechos de acceso en su articulado. La reciente XXI Conferencia de las Partes de la Convención Marco del Cambio Climático (París, 2015) reafirma la importancia del acceso público a la información, la participación del público y la cooperación a todos los niveles en los asuntos de que trata el Acuerdo de París. De igual manera, son cada vez más los tratados comerciales que incluyen aspectos relativos a la problemática ambiental y los derechos de acceso. Un acuerdo regional que profundice la democracia ambiental facilitará acciones concertadas para mejorar la calidad de las decisiones en asuntos ambientales y el cumplimiento de los compromisos internacionales, fortaleciendo la gobernanza y gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Es además una señal al mundo, aliados comerciales, inversores, del compromiso adquirido en la región.

Elevar los estándares en materia de implementación de los derechos de acceso en asuntos ambientales favorece la toma de decisiones de política económica más racionales, al reducir las asimetrías de información, transparentar y evaluar las externalidades y contribuir a una mejor gestión de los bienes públicos. Un esfuerzo regional conjunto alentará procesos reales de competitividad, evitando competencias espurias tan dañinas para el desarrollo de largo plazo, además de ayudar a prevenir costosos conflictos socio-ambientales y a evitar percepciones de injusticia social que minan la credibilidad de la política.

Dotarse de un acuerdo regional permite además identificar las especificidades, necesidades y fortalezas de cada uno de los participantes, desarrollando

aquellos aspectos que requieren de mayor atención, beneficiándose de un aprendizaje conjunto y creando un sentido de pertenencia regional. La posibilidad de contar con mecanismos de cumplimiento refuerza el carácter de compromiso de Estado que tiene la implementación del Principio 10 y facilita la identificación colaborativa de soluciones. La profundización, continuidad en el ejercicio y garantía de los derechos de acceso es particularmente importante para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible, cuyos beneficios no siempre se ven en el corto plazo y requieren de estabilidad en las políticas públicas superando los ciclos políticos y económicos. Un acuerdo como el que se está diseñado, fundamentado en el fortalecimiento de capacidades y la cooperación, incentivará además la proactividad de los gobiernos, los avances progresivos en la implementación del Principio y evitará retrocesos en situaciones complejas que puedan afectar a un país particular.

No es menos importante la forma en que se está gestando este acuerdo regional. Desde sus comienzos y por la materia sobre el que versa, la apertura, la transparencia y la participación ha sido uno de sus grandes activos, ejemplificando que ese camino de construcción de confianza entre distintos gobiernos y de ellos con sus actores sociales es posible. Las sesiones de negociación son abiertas al público, que presencialmente y en forma remota puedan realizar contribuciones, expresar sus preocupaciones, señalar necesidades y desafíos, aportar datos e información que permiten a los representantes de los gobiernos avanzar en la negociación con un mayor conocimiento de la problemática a tratar y mayor confianza en la utilidad del acuerdo regional para sus respectivos países y para América Latina y el Caribe. Al complementar las reuniones de negociación con procesos de consulta nacionales, los países han hecho un esfuerzo por ampliar la base de actores en el proceso y su difusión, profundizando así sus propuestas para avanzar a escala regional y a la vez favoreciendo la implementación local del Principio 10.

Los cambios que se requieren en nuestros países para avanzar hacia un verdadero desarrollo sostenible, en línea con los objetivos de las agenda de desarrollo hasta el 2030, requieren del accionar de todos los actores de la sociedad: Estado, sector privado y sociedad civil, y por tanto solo podrán gatillarse con información plena, veraz y oportuna, procesos participativos y resortes adecuados para acceder a la justicia que garantice la aplicación efectiva de los derechos de acceso y la protección del medio ambiente.

V. Sinergias con la agenda de desarrollo hasta el 2030

En efecto, el momento para profundizar la implementación del Principio 10 no puede ser más oportuno. Erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y proteger nuestro planeta, requiere de democracias más participativas y transparentes, en las que las personas estén activamente involucradas en las decisiones sobre el tipo de sociedad que se desea construir.

Como ya se anticipó la aplicación plena y efectiva del Principio 10 está en el corazón de la Agenda de desarrollo hasta el 2030 y permea y se manifiesta en todos los objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Los ODS dan una consideración central al medio ambiente para alcanzar el desarrollo sostenible, en forma directa a través de objetivos concretos como la acción por el clima, la conservación de los océanos o la protección de los ecosistemas terrestres, entre otros, y transversalmente en las metas del resto de objetivos. También lo hacen con los derechos de acceso. Su estrecho vínculo con los derechos humanos, el derecho a un medio ambiente sano y las políticas públicas los vuelven imprescindibles para la consecución de los Objetivos. De esta manera el Objetivo 16, que promueve sociedades pacíficas e inclusivas, demanda garantizar la igualdad en el acceso a la justicia, instituciones eficaces, responsables y transparentes y la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas. También pide garantizar el acceso público a la información y promover leyes y políticas no discriminatorias para el desarrollo sostenible. La igualdad de derechos y oportunidades, el acceso oportuno a la información, al conocimiento y a las tecnologías de la información y las comunicaciones, el fortalecimiento de capacidades para producir esa información, la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de alta calidad, la promoción de la educación para el desarrollo sostenible y la ciudadanía mundial, la participación plena y efectiva, el fortalecimiento de la participación de comunidades directamente afectadas, la planificación y gestión participativas son aspectos destacados en la nueva agenda a lo largo de sus 17 objetivos y 169 metas.

VI. Lo que viene

El proceso de negociación del acuerdo regional para la implementación efectiva de los derechos de acceso en material ambiental está en un momento clave. Sus rápidos avances, tanto en el número de países involucrados como

en el desarrollo de sus contenidos, se benefician de la experiencia y el conocimiento de más de 20 años de implementación -o falta de- del Principio 10 en nuestra región. La apertura, transparencia y facilidad para la participación del público, y el reconocimiento de la labor y contribuciones de las organizaciones no gubernamentales u otras formas de organización de la región, dotan al proceso de legitimidad, lo impulsan y le dan permanentemente el necesario sentido de urgencia.

Los países ya han llegado a importantes consensos: el enfoque de derechos, la interdependencia de los tres derechos (acceso a la información, participación y justicia), la conexión entre el ejercicio de los derechos de acceso y el fortalecimiento de la democracia y una mejor protección del medio ambiente, la necesidad de un instrumento con mecanismos de facilitación basados en la cooperación y el desarrollo de capacidades, entre muchas otras cosas.

Pero aún queda mucho trabajo por delante hasta alcanzar un acuerdo regional que garantice la efectiva aplicación del Principio 10. Durante el proceso de negociación se corre el riesgo de perder el foco de los grandes desafíos entre los pequeños detalles, diluir los contenidos a elementos comunes o adscribirlos a las situaciones momentáneas de cada país, mantenerse en áreas de confort que no requieran cambios, o verse influenciado (incluso presionado) por aquellos que, en cada país, se puedan estar beneficiando de la ausencia de la aplicación de estos derechos, entre otras cosas. Conservar el espíritu, la visión y la ambición con la que nació el proceso y el entusiasmo y responsabilidad de todos los que han venido participando en él y encantar a aquellos ajenos al mismo es fundamental.

La mayoría de países se han pronunciado por un instrumento de naturaleza vinculante. Aun cuando no esté acordada la naturaleza del mismo, la forma en que se está produciendo la negociación, sus objetivos y los contenidos del texto muestran la seriedad de los participantes en el proceso y el nivel de ambición al que se quiere llegar. Además, las numerosas declaraciones políticas en favor de estos derechos, guías de aplicación y recopilaciones de buenas prácticas con las que cuenta América Latina y el Caribe sientan un piso y marcan la dirección hacia la que se encamina el proceso.

Por otro lado, el proceso mismo ya ha generado una ola de acciones que están contribuyendo a fortalecer los derechos de acceso en todos los países de la región. Por el solo hecho de iniciarse la negociación del acuerdo regional, el tema ha escalado en la agenda política de los países, los gobiernos han comenzado a desarrollar más actividades y a entrar en diálogos con su sociedad civil de una manera que no habría sucedido sin la negociación, lo que está resultando en un importante ejercicio de difusión y educación sobre estos te-

mas. A su vez, la sociedad civil ha comenzado a organizarse y establecer redes para influir en el proceso de negociación y los donantes están aumentando su apoyo a actividades relacionadas. Por ejemplo, en el marco de este proceso, la CEPAL en conjunto con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) ha realizado capacitación sobre RETC, que ha demostrado ser una herramienta poderosa para garantizar el derecho de toda persona de contar con información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades así como de participar en forma informada en los procesos de adopción de decisiones. La CEPAL y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente PNUMA, junto a otros actores, también han desarrollado una serie de capacitaciones sobre la aplicación efectiva del Principio 10, tanto para representantes de gobierno como de la sociedad civil.

Desde CEPAL hemos afirmado que consideramos que el futuro acuerdo regional no debe ser meramente declarativo sino que debe ser ambicioso y establecer obligaciones claras y concretas que garanticen de manera efectiva los derechos de acceso en asuntos ambientales. Esperamos seguir trabajando con los países y la sociedad civil de América Latina y el Caribe para asegurar un resultado que refleje el compromiso político ya manifestado, esté a la altura de las legítimas demandas de nuestra ciudadanía y contribuya a hacer realidad los objetivos de la agenda de desarrollo sostenible.