

PRINCIPIO 10, CONSTRUYENDO UN CONVENIO REGIONAL

> **Tomás Severino**
Director de Cultura Ecológica¹

Resumen Ejecutivo

El presente artículo busca dar un panorama respecto del proceso hacia un convenio regional sobre el Principio 10. El mismo es llevado a cabo a través de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para América Latina y el Caribe, y comienza este año a negociar un instrumento para la región que garantice la aplicación de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales.

El proceso referido cuenta hoy con 19 países adherentes y una participación de más de 600 personas del público interesado; habiéndose iniciado en la Cumbre de Río+20 en junio de 2012. Así cumple a mediados de este 2015 su tercer año de existencia.

Este escrito dará cuenta de lo que ha sucedido durante el último año y también sobre lo que tendría que suceder durante 2015. Por otro lado, plasmará algunas consideraciones pertinentes al momento que está viviendo el proceso.

¹ Cultura Ecológica, organización mexicana que promueve la gobernanza ambiental, que forma parte de la Iniciativa de Acceso México, coalición nacional que promueve la aplicación del Principio 10 desde hace catorce años.

I. Palabras iniciales

Quiero comenzar agradeciendo a la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) por la invitación y la oportunidad de brindar información y reflexiones sobre el proceso de trabajo hacia un convenio regional en materia de derechos de acceso. Es importante mencionar que en el Informe Ambiental FARN de 2014, el Doctor Marcos Orellana describió y analizó de manera exhaustiva el proceso regional que nos convoca desde sus orígenes hasta finales del 2013. Descansan estas consideraciones sobre la posibilidad que los lectores, si les interesa profundizar en el tema, puedan tener acceso al inteligente y articulado texto elaborado por Orellana².

II. Construyendo un instrumento regional

A manera de reseña general, trataré sobre cómo fue el proceso de desarrollo de 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", y cómo hemos llegado entonces hasta 2015. La historia de esta Declaración y su búsqueda por lograr un convenio regional sobre el Principio 10 (P10) tiene su origen en la llamada Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992. Esta conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo tuvo como resultado una serie de acuerdos globales como por ejemplo, la Convención Marco sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre Diversidad Biológica. Pero también resultaron de ella, documentos político-programáticos que sentaron las bases para el desarrollo y el fortalecimiento institucional ambiental en la década del 90 (particularmente en América Latina y el Caribe), como son la Agenda 21 y la Declaración de Río. Esta última, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo³, consiste de 27 principios que orientan una nueva alianza mundial que establezca formas de cooperación entre Estados y diversos sectores. Entre estos se encuentran el que establece la centralidad del ser humano en las preocupaciones del desarrollo sostenible, el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas,

² Orellana, Marcos A. (2014). "Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso". Informe Ambiental FARN 2014. Buenos Aires. Disponible en: www.farn.org.ar/informe2014.pdf

³ Más información: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

el principio precautorio, el principio “el que contamina paga” y el que insta la Evaluación de Impacto Ambiental. El que aquí nos ocupa es el principio número 10 de esta Declaración, el cual establece que la gestión ambiental es con la participación de los interesados, con acceso a la información pública ambiental, con acceso a la participación en la toma de decisiones y con el acceso a los procedimientos judiciales.

PRINCIPIO 10. “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 éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.

III. El Principio 10 a 23 años de la “Cumbre de la Tierra”

El proceso hacia la construcción de un convenio regional que garantice la implementación de estos derechos de acceso en América Latina y el Caribe, nace a la luz oficialmente en la Conferencia de Río+20 celebrada en junio del 2012. Sin embargo, esta iniciativa venía gestándose al menos tres años antes desde la sociedad civil y dos años desde el gobierno de Chile⁴. Es entonces en Río+20, cuando a instancias del gobierno chileno,

⁴ Las organizaciones miembros de la Iniciativa de Acceso para América Latina, parte de la red global The Access Initiative (TAI, por sus siglas en inglés), llevaron en el 2010 y 2011 a cabo la campaña de las 3Ds, tres demandas para los gobiernos hacia la Cumbre de Río+20 y acordó que una demanda común en la región de América Latina y el Caribe sería de la buscar en detonar la discusión alrededor de un eventual convenio regional sobre el Principio 10.

se logró el consenso de diez países⁵ para firmar una Declaración que manifestase la intención de lograr la plena implementación nacional de los derechos de acceso en la región. Fue así como en una nota enviada al Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, se crea la Declaración sobre la aplicación del Principio de 10 de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo⁶. A partir de allí se lleva a cabo, en noviembre de 2012, la Primera Reunión de Puntos Focales de la Declaración en Santiago de Chile, donde se estableció una “Hoja de Ruta” que buscaba orientar los principios y acciones para el diálogo regional, y establecer un entendimiento y una visión sobre la importancia y los beneficios de la implementación de los derechos de acceso, reconociendo también la importancia de la participación de la sociedad civil.

Con esta “Hoja de Ruta” se llega a la Segunda Reunión de Puntos Focales, en Guadalajara, México, en abril del 2013, donde se acordó un “Plan de Acción”, que estableció las líneas de acción y las tareas a seguir; además se dispusieron las modalidades para la participación del público en el proceso, generando una apertura del mismo, un fenómeno innovador e incluyente que materializa en términos reales la participación.

En ese mismo 2013 se realizó en Lima, Perú, la Tercera Reunión de Puntos Focales, donde se acordó la “Visión de Lima”, que no sólo incorpora el tema de los derechos de acceso como central, sino que también incluye un enfoque de derechos humanos como parte de sus valores y principios, entre otros, los de igualdad, transparencia, inclusión, progresividad y no regresión.

Durante el año 2014 a fin de dar continuidad a los trabajos del 2013, se sucedieron reuniones virtuales de los Grupos de Trabajo creados en el Plan de Acción, a saber: Grupo 1 de Fortalecimiento de Capacidades y Cooperación, coordinado por los gobiernos de Colombia y Jamaica; y Grupo 2, coordinado por los Gobiernos de Costa Rica y Brasil. Ambos grupos de trabajo tuvieron una reunión presencial que se llevó a cabo en San José de Costa Rica, en noviembre del año pasado. La misma tuvo como resultado los “Contenidos de San José”, donde se fusionan los esfuerzos de los grupos de trabajo y quedan bajo el mismo documento el índice de contenidos y los lineamientos para el fortalecimiento de capacidades.⁷

⁵ Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

⁶ Más información: http://www.cepal.org/dmaah/noticias/noticias/9/54369/N1244046_ESP.pdf

⁷ Para mayor detalle se pueden consultar la Declaración, la Hoja de Ruta, el Plan de Acción, la Visión de Lima y los Contenidos de San José en la página que la Secretaría Técnica ha

IV. Cuarta Reunión de Puntos Focales ¿y última?

Esta reunión tuvo lugar en la capital chilena a principios de noviembre de 2015. La misma además significó la conclusión del ciclo del “Plan de Acción (2013-2014)” que planteó los objetivos y acciones para la implementación de la Declaración del P10. En ella se aprobaron los “Contenidos de San José” y la “Decisión de Santiago”. En cuanto al “Plan de Acción” éste estableció cuatro grandes tareas, con objetivos y acciones específicas:

A. PROMOVER LA DECLARACIÓN E INCORPORAR NUEVOS SIGNATARIOS AL PROCESO

Objetivo: difundir a nivel regional e internacional la Declaración (...) y su consiguiente proceso, y promover la incorporación de nuevos signatarios, como tarea prioritaria para sumar la mayor cantidad de países a la iniciativa.

B. POTENCIAR Y RESALTAR LOS AVANCES EN LA REGIÓN EN MATERIA DE DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y JUSTICIA

Objetivo: difundir los avances y desafíos en materia de acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en la región, con miras a contribuir a la elaboración de un instrumento regional y plasmar el compromiso adoptado por los países signatarios.

C. ACCIONES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN ACTIVA DEL PÚBLICO EN EL NIVEL NACIONAL

Objetivo: favorecer la participación del público en los países signatarios por medio de mecanismos concretos y amplios que promuevan y canalicen su debida intervención en este proceso regional, dando cumplimiento a lo acordado tanto en la Declaración como en la hoja de ruta.

habilitado para el proceso, disponible en: www.cepal.org/rio20/principio10/

D. CREACIÓN DE GRUPOS DE TRABAJO PARA AVANZAR HACIA LA CONSECUCCIÓN DE UN INSTRUMENTO REGIONAL

- a) Grupo de trabajo sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación. b) Grupo de trabajo sobre derechos de acceso e instrumento regional.

Particularmente estos últimos puntos se encadenan con la Reunión presencial de los Grupos de Trabajo que tuvo lugar en San José, Costa Rica.

En cuanto a los dos primeros objetivos, hay que destacar al menos dos procesos internacionales, que han referido a este proceso regional de los derechos de acceso y que nos dan cuenta también de los logros y alcances que va teniendo el mismo en el contexto de otras dinámicas internacionales.

Primero, la referencia significativa que el proceso tiene en las Resoluciones y Decisiones adoptadas en la primera sesión de la Asamblea del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) adoptadas en Nairobi, Kenia en junio del 2014. Cabe recordar que esta reunión representó el “relanzamiento” del PNUMA en la transformación estructural que se acordó también en Río+20, donde se decidió universalizar la membresía y sentar las bases para que el PNUMA se convirtiera en asamblea subsidiaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), sustituyendo así, al Consejo General de Administración del Programa. Se busca así, entre otras cosas, darle un peso político más importante al tema del desarrollo sustentable. En el documento de Resoluciones y Decisiones⁸ en su apartado 1/13 adoptado por esta primera asamblea, destacan, entre otras, las siguientes referencias:

- ▶ Toma nota de 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, aprobada por algunos países de la región en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, que dio inicio a un proceso encaminado al fortalecimiento del diálogo y la cooperación entre los países de la región para estudiar la viabilidad de la adopción de un instru-

⁸ Resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en su primer periodo de sesiones celebrado el 27 de junio de 2014. Disponible en: http://www.unep.org/unea/UNEA_Resolutions.asp

mento regional sobre los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia ambiental;

- ▶ Hace notar los progresos logrados en ese proceso, coordinado por la CEPAL⁹ en su condición de secretaría técnica;
- ▶ Alienta a los países a proseguir sus esfuerzos para fortalecer el diálogo y la cooperación internacionales, la asistencia técnica y la creación de capacidad, en apoyo a la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río (...), teniendo en cuenta los progresos logrados desde su aprobación, los instrumentos, las experiencias y las prácticas existentes, y a trabajar con miras al fortalecimiento del estado de derecho ambiental en los planos internacional, regional y nacional.

La Declaración de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC^{10 11}) es otro foro donde el proceso fue referido recientemente, así indica:

“ 25. Destacar la relevancia del derecho al acceso a la información y la participación de la sociedad en la promoción del desarrollo sostenible, de acuerdo con las capacidades, realidades, planes y legislaciones nacionales, convenciones y estándares internacionales aplicables. En este sentido, se subraya el avance del proceso sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río 1992 el cual debe ser consistente con las políticas nacionales y con pleno respeto a la soberanía nacional. Este proceso debe verse dentro de un contexto balanceado y de la evolución de los otros principios de Río 1992. ”

En Santiago se decidió centralmente dar inicio a la negociación del instrumento regional sobre el P10; y crear un comité de negociación de los países signatarios, con significativa participación del público, y donde los

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹⁰ Declaración Política de Belén III Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) 28 y 29 de enero de 2015, Belén, Costa Rica.

¹¹ Más información: www.celac2015.go.cr/declaracion-politica-de-belen-iii-cumbre-de-jefas-y-jefes-de-estado-y-de-gobierno-de-la-celac-2015/

países no signatarios podrán participar en calidad de observadores. Se renovó también la Mesa Directiva, hasta entonces presidida por Chile y copresidida por Trinidad y Tobago y México, quedando Chile y Costa Rica como copresidentes, Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago, éste último coordinando las negociaciones del Comité.

Asimismo, se invitó al público a elegir a dos representantes ante la Mesa Directiva, para “sostener un Diálogo continuo con la Mesa...”. A la fecha de cierre de este texto, la Secretaría Técnica había enviado la convocatoria para que el público registrado se inscriba y participe en el proceso de elección de dos representantes y cuatro titulares. Cabe destacar en este punto que este proceso de elección de representantes se desarrolló con base en propuestas recibidas en la Secretaría por parte del público. Esta selección habría de culminar el 13 de marzo, cuando se oficializaran los resultados de la votación de las y los candidatos. Pero también este novedoso esquema de representación implicará una nueva y más estructurada forma de coordinación “interna” entre público interesado mismo. La Primera Reunión del Comité Negociador está prevista inicialmente para llevarse a cabo en Santiago a principios de mayo y durará hasta el 2016.

Otra de las resoluciones es que la nueva Mesa Directiva deberá presentar una propuesta de Plan de Trabajo del Comité para los próximos dos años. Se acordó también solicitar a CEPAL la redacción de un documento preliminar del instrumento regional, invitándose a países signatarios y no signatarios, y a los miembros del público a contribuir. Se espera que este documento esté listo en un futuro cercano, previo al inicio de la negociación.

La Decisión de Santiago incentiva a los países signatarios, no signatarios y al público a continuar los esfuerzos nacionales, contribuir a la fase de negociación e incorporar a más países de la región¹². Durante los siguientes dos años los países signatarios, con la participación del público, llevarán a cabo la negociación del instrumento regional dentro de los marcos y procesos establecidos por la Mesa Directiva, dando continuidad a los trabajos desarrollados con anterioridad.

Una cuestión que quedó pendiente en esta reunión de Santiago, dada la falta de consenso, es nada menos que definir la naturaleza del instrumento regional durante el proceso de negociación. Tampoco se había logrado

¹² Hoy: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

consenso en la propuesta de Contenidos que presentó el Grupo de Trabajo sobre el instrumento, acordada en San José, dejándolo sujeto al análisis del encuentro de la capital chilena. Por tanto, el tema sigue pendiente, y se advierte como un tema que no ha sido simple y que requerirá mayor trabajo en su abordaje. Ahondando un poco más sobre este particular es pertinente mencionar que, si bien varios gobiernos que han manifestado abiertamente su respaldo a la adopción de un convenio regional vinculante, existen también algunos que aún tienen reservas para entrar de lleno en el tema. Entre las razones que aducen se encuentran algunas que tienen que ver, por ejemplo, con que los procesos nacionales internos de consulta, para coordinar una posición de país en torno a negociar un convenio vinculante no están terminados aún; en otros casos, con que el desarrollo institucional nacional sobre los derechos de acceso no está aún en condiciones óptimas para entrar a un convenio vinculante; o bien que no se ve la necesidad clara y los beneficios concretos de firmar otro acuerdo ambiental vinculante en la región. Asimismo, todavía existen países que no se han pronunciado públicamente ni a favor ni en contra aún.

V. A por un acuerdo vinculante

En este espectro variopinto de posturas de los gobiernos participantes con respecto a un acuerdo vinculante, y entendiendo también la diversidad de las condiciones, desarrollo institucional y contextos nacionales, es importante hacer constar **las personas y organizaciones que hemos participado activamente en el desarrollo de este proceso regional (en los espacios presenciales, en los virtuales y en los aportes documentales) hemos sido claramente enfáticos sobre la importancia que el eventual instrumento regional resultante sea vinculante.** Sin pretender agotar ni abordar de manera exhaustiva los argumentos a favor de un instrumento vinculante, y sin hacer tampoco un análisis de cómo se contraponen con los argumentos jurídicos y políticos a favor y en contra de un instrumento voluntario –tema que por sí mismo ameritaría (y eventualmente habría que hacerlo), un texto sólo dedicado exclusivo para tal fin– por naturaleza del presente trabajo, me limitaré a mencionar sólo algunos argumentos, que favorecen la idea de la obligatoriedad que hemos manifestado desde un inicio y a lo largo del proceso.

Es necesario reconocer la diversidad de grados de desarrollo de avance en la implementación nacional de cada uno de los tres derechos de acceso,

siendo el de información el más avanzado (existen 19 normas nacionales sobre acceso a la información y transparencia en la región). El de participación se encuentra en segundo término, producto principalmente del desarrollo institucional ambiental y los espacios de participación social creados a partir de Río 92. En tercer lugar aparece el derecho de acceso a la justicia ambiental, siendo ésta aplicada aun en la mayoría de los países vía la justicia administrativa y contando pocos países con tribunales especializados; a ello se suma la heterogeneidad de los sistemas nacionales de justicia en la región. Asimismo, corresponde partir de la base, que el hecho de que los 19 países signatarios del proceso regional sobre el P10 estén en el mismo para fortalecer la implementación nacional de los derechos de acceso, es un logro en sí mismo. También reconocer, entender y valorar las distintas posturas nacionales, y que no haya coincidencias pero sí ánimo constructivo y de diálogo, comprendiendo que los tiempos y procesos nacionales son distintos en cada país, conforme su realidad y condiciones internas.

Un instrumento vinculante:

- a) Enviaría un mensaje potente de la región sobre una forma de poner en práctica una herramienta legal, que facilite la aplicación nacional de los derechos de acceso, fortaleciendo y empoderando a las instituciones públicas nacionales, y a la sociedad involucrada en la gestión ambiental y el desarrollo sustentable, atendiendo a su intrínseco vínculo con la gobernanza ambiental.
- b) Llevaría a un plano práctico la aplicación de varios documentos y consensos internacionales sobre los derechos de acceso y con esto, se fortalecerían desde la raíz las implementaciones nacionales de los múltiples acuerdos multilaterales, en torno al medio ambiente y los recursos naturales de los cuales países de la región son parte.
- c) Reforzaría los mecanismos multilaterales de cooperación entre los países de la región y de la región con el mundo, contribuyendo a fortalecer las capacidades nacionales y regionales.
- d) Aportaría a la disminución y manejo de conflictos socio-ambientales, dando un respaldo a los cauces institucionales nacionales existentes para tal respecto.

VI. Consideraciones generales para el futuro

Se advierte como necesario fortalecer el proceso sobre el P10 en el plano operativo, generando y dotando a la Secretaría Técnica de mayores capacidades para atender una carga cada día más demandante que supone el proceso de negociación. No es que se considere que no ha sido digno de destacar sino que precisamente por eso, debe fortalecerse.

Además es relevante la consecución de recursos financieros que respalden el proceso. Habrán de reforzarse,asimismo,los trabajos nacionales no sólo en lo que respecta a la construcción de posiciones de país en torno a la negociación y los procesos internos correspondientes, sino también –según cada caso nacional– lo relativo a los espacios de interlocución y diálogo entre la sociedad civil y las autoridades involucradas en el convenio regional, ampliando y fortaleciendo la base de organizaciones y personas.

También se deben robustecerlos espacios de apoyo y coordinación a los esfuerzos del público interesado (que hasta donde conozco) han sido tareas sin retribución económica, habiendo organizaciones y personas aportado mucho trabajo y tiempo. Se ha contado con el apoyo financiero para la participación de algunos representantes del público de los países signatarios, pero se requiere, más temprano que tarde, generar un espacio o un mecanismo de apoyo para articular de mejor manera los esfuerzos de la sociedad interesada en este proceso y así, aprovechar y potenciar al máximo los valiosos espacios participativos abiertos en este proceso.

Falta una narrativa de comunicación que pueda difundir el proceso, darlo a conocer en forma clara y explicativa, y que invite por un lado a los países que aún no se han incorporado. Se requiere de una visión más estratégica de comunicación que genere herramientas y contenidos que incluso apoyen a los negociadores en sus países en la tarea de explicar qué es, para qué sirve y por qué es importante un convenio regional sobre derechos de acceso.

Se deben profundizar las discusiones sobre la naturaleza jurídica del instrumento y tomar decisiones que encaminen el proceso de negociación, ya que se corre el riesgo de generar un acuerdo que, por no definir claramente su naturaleza y fines últimos, termine siendo documento genérico sin probabilidad real de aplicación.

Urge trabajar en las sinergias con otros procesos paralelos como los de la Alianza por los Gobiernos Abiertos, los Objetivos de Desarrollo y la agenda Post 2015.

Por último, recordar que el proceso regional hacia un convenio sobre el Principio 10 como se ha visto está abierto a más gobiernos de la región y a la participación de las personas (jurídicas y naturales) interesadas. Toda la información y documentos y aportes de los actores involucrados, se encuentran disponibles para su consulta y conocimiento en un apartado de página web de la CEPAL¹³, en su calidad de Secretaría Técnica.

¹³ Más información: www.cepal.org/rio20/principio10