

4.1

El arduo camino hacia la implementación de la democracia ambiental en América Latina y el Caribe



Natalia Gómez Peña

Abogada, LL.M. en Estudios Legales Internacionales de American University, College of Law, Washington. Asociada de Asociación Ambiente y Sociedad. Representante del público en el proceso de negociación del Acuerdo Regional sobre Democracia Ambiental.

RESUMEN EJECUTIVO

Desde 2012 los Estados signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 en América Latina y el Caribe se embarcaron en un proceso para construir un convenio regional sobre democracia ambiental. Este convenio podrá ser una importante herramienta para la prevención de los conflictos socioambientales mediante la implementación de los derechos al acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales y, en última instancia, para la garantía del derecho a un medio ambiente sano.

El camino recorrido no ha sido fácil y ha tenido tanto aciertos como retrocesos. Este artículo busca hacer un análisis de lo ocurrido en el proceso desde la conformación del comité de negociación en 2014 hasta su octava reunión en noviembre de 2017, con el fin de dilucidar cómo se ha desarrollado el proceso y cuáles son las lecciones que deja para la sociedad civil.

Introducción

América Latina y el Caribe (ALC) han recorrido un largo camino en los últimos años en la negociación de su propio convenio sobre democracia ambiental. Los derechos al acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, que constituyen los pilares de la democracia ambiental, son esenciales para garantizar un medio ambiente sano y prevenir la aparición de conflictos. De adoptarse en la región un acuerdo con altos estándares, este instrumento tendría el potencial de impactar las vidas de millones de ciudadanos y garantizar una mejor protección de sus derechos y su medio ambiente.

En noviembre de 2017, durante la Séptima Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional, los países parte del proceso aprobaron la adopción de un artículo específico destinado a la protección de los defensores ambientales en la región. Esta es una provisión única en su tipo y que constituye un verdadero avance para Latinoamérica, región donde en los últimos años ha ocurrido el mayor número de asesinatos de defensores ambientales (Global Witness, 2017). Además, en la negociación se han consagrado provisiones importantes en materia de participación y justicia ambiental. Sin embargo, el futuro convenio tendrá un sabor agri dulce por cuenta de las regresiones en los artículos sobre acceso a la información ambiental aprobadas por los Estados en agosto de 2017.

La negociación avanza en su recta final y los retos están ahora enfocados en la Novena Reunión del Comité, en la que se deberá definir el carácter jurídico del instrumento. Para la sociedad civil el éxito de la negociación solo podrá asegurarse con un instrumento de naturaleza vinculante que establezca altos estándares para las partes.

El proceso desarrollado por Estados entre los años 2012 y 2014, desde la adopción de la Declaración en Río+20 hasta la cuarta reunión de los puntos focales, fue hábilmente retratado en ediciones anteriores del Informe Ambiental Anual por Marcos Orellana, experto independiente en el proceso (Orellana, 2014), y Tomás Severino, representante alterno del Público (Severino, 2015).

Así, este artículo se centrará en examinar el proceso desde la primera reunión del Comité de Negociación hasta la Octava reunión de dicho comité en 2017. La primera sección reseñará brevemente la conformación del Comité y su lento comienzo en las primeras reuniones de negociación. La segunda sección profundizará en el rol de la sociedad civil en el proceso, un hito en el campo de las negociaciones multilaterales ambientales. En la

tercera sección se abordará la última etapa de las negociaciones, desde la Sexta Reunión del Comité en Brasilia hasta la Octava Reunión en Santiago, en la cual finalmente el proceso se materializó en la adopción del texto convenido. Finalmente, se presentarán a modo de conclusiones algunas de las lecciones que el proceso ha dejado para la sociedad civil y para futuras negociaciones internacionales.

Un lento comienzo: de Río+20 a la conformación del Comité de Negociación

En junio de 2012, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+, la comunidad internacional se reunió para abordar algunos de los desafíos ambientales actuales de nuestro mundo hacia la implementación del desarrollo sostenible. En esa oportunidad, diez países de América Latina y el Caribe firmaron la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo¹.

En la Declaración (2012) los Estados firmantes reconocieron que los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia en asuntos ambientales son esenciales para promover el desarrollo sostenible, la democracia y un medio ambiente saludable para todas las personas (¶3). Para la sociedad civil, de lograrse el avance en la implementación de los derechos de acceso como lo planteaba la Declaración, se crearían importantes herramientas para enfrentar los conflictos socioambientales que aquejan a la región (Orellana, 2014). De esta manera, los países signatarios se comprometieron a explorar la viabilidad de un instrumento regional que garantizara la plena implementación de los derechos de acceso (Declaración Principio 10, 2012¶7).

Luego de dos años de trabajo preliminar (Orellana, 2014), en noviembre de 2014 los países finalmente iniciaron la negociación de un acuerdo regional. Para esto se adoptó la Decisión de Santiago, documento con el cual los signatarios crearon el Comité de Negociación con la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaria técnica (Decisión de Santiago, 2014, artículo 3). También se constituyó la mesa directiva para coordinar las reuniones integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes, además de Argentina, México, Perú, San Vicente

1. Los signatarios iniciales de la Declaración en 2012 fueron: Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Actualmente, el proceso de negociación del Principio 10 de ALC tiene 25 países signatarios con la adhesión de Dominica en abril de 2017. Ver: Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 27 de junio de 2012. Rio de Janeiro.

y las Granadinas, y Trinidad y Tobago como miembros (Decisión de Santiago, 2014, artículo 3). El nombramiento de Chile y Costa Rica como copresidentes del Comité reforzó el papel de liderazgo que desde el comienzo habían mostrado estas delegaciones al impulsar con ahínco la firma de la Declaración en 2012. Además, la inclusión de un grupo variado de países latinoamericanos y caribeños con posiciones diversas ha enriquecido las discusiones y demandado que estos países inviertan arduas dosis de trabajo preparatorio antes de cada una de las reuniones del Comité.

En la creación del Comité, los países también establecieron que debía haber una significativa participación del público, y para ello hicieron un llamado al público interesado a designar dos representantes (Decisión de Santiago, 2014, artículo 6). Hasta ese momento el público había participado activamente de acuerdo con las modalidades de participación pactadas en el Plan de Acción de Guadalajara adoptado en 2013 (Orellana, 2014). Sin embargo, ahora que se constituía formalmente un Comité para negociar un instrumento de derecho internacional, los países se mostraban más reacios a la participación del público y al impacto que esto iba a tener en las dinámicas de una negociación intergubernamental. Por esta razón fue un gran logro que en la Decisión de Santiago se creara un espacio específico para el público con dos representantes electos. Los representantes tendrían la función de establecer un diálogo con la mesa directiva y canalizar las propuestas del público hacia el Comité (Decisión de Santiago, 2014, artículo 6). La participación del público en el proceso de negociación del Principio 10 ha sido uno de los grandes hitos de este proceso y ha permitido otorgar transparencia a las negociaciones. En tercera sección de este artículo se profundizará más sobre este tema y su significancia para el proceso.

Igualmente, en la Decisión de Santiago los países le pidieron a CEPAL preparar un documento preliminar sobre el cual iniciarían las negociaciones (artículo 8). Así, el proceso de negociación inició en 2015 con un Comité de Negociación, un borrador de texto, un plan de trabajo, un espacio para el público en la mesa de negociación, el apoyo de nuevos países que se iban sumando a la declaración, y un calendario que estableció como meta final para tener el acuerdo la fecha de diciembre de 2016. El nivel de expectativa era alto, pero también lo era el nivel de esperanza con el que se iniciaba esta nueva fase. Después de todo, hasta ese momento gobiernos y sociedad civil habían trabajado de la mano en un ambiente cordial y de confianza. Sin embargo, con el inicio de la negociación formal las dinámicas cambiarían prontamente.

Los primeros dos años del Comité: se derrumban las expectativas

Las primeras reuniones del comité avanzaron lentamente. Los cambios al iniciar la etapa de negociación mostraron que varias expectativas que tenían los participantes al conformarse el Comité estaban alejadas de la realidad. Quizás la primera expectativa que se vio derrumbada fue la de culminar la negociación del instrumento en diciembre de 2016. Las delegaciones se mostraban poco preparadas y constantemente hacían reservas para consultar en capital lo que se estaba discutiendo en la mesa. Además, algunos países parecían querer asegurarse que la negociación fuera al ritmo más lento posible y así retrasar la discusión sobre la naturaleza vinculante del instrumento. Por ejemplo, durante las primeras reuniones Colombia expresaba constantemente que estas eran solo una primera lectura del documento y que por ello se reservaba su derecho a solicitar cambios en el futuro.

La composición del documento preliminar tampoco contribuyó al avance de las negociaciones. A pesar del papel fundamental que ha jugado CEPAL, como secretaria técnica y proveyendo la logística y recursos necesarios para que los participantes pudieran asistir a las reuniones, a la hora de cumplir con el encargo solicitado por los países, CEPAL presentó un documento preliminar largo y complejo en el que trató de incluir elementos de prácticamente todas las legislaciones de la región². La extensión y complejidad del documento no contribuyó al avance del diálogo y permitió que países con miedo a avanzar obstaculizaran las discusiones y evitaran llegar a acuerdos. La situación era tal que en varias de sus intervenciones la sociedad civil tuvo que hacer un llamado a los países para que se prepararan mejor para las discusiones y permitieran un mayor avance en la negociación³.

Para hacer frente al lento avance que tuvieron las primeras reuniones del comité, se decidió extender las sesiones de negociación de tres a cinco días por sesión. Además, los participantes concentraron esfuerzos en las reuniones virtuales de los periodos intersesiones para así llegar mejor preparados a la siguiente ronda de negociación. Desde la primera reunión el Comité estableció dichas reuniones como una herramienta para avanzar en la discusión, pero en las cuales adoptarían decisiones. Al principio

2. Ver Documento Preliminar del instrumento 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 (2015) CEPAL. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37952>

3. Ver "Avanzando en la Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe" (2016) Disponible en: <http://www.ambientesociedad.org.co/es/avanzando-en-la-gobernanza-ambiental-en-america-latina-y-el-caribe/>

estas sesiones virtuales contaron con poca participación de los países y no aportaban mayores resultados, además de enfrentarse a las dificultades normales que la comunicación virtual acarrea como problemas en el audio y con la señal de internet.

Sin embargo, con el pasar del tiempo y con el liderazgo de la mesa directiva, las reuniones virtuales empezaban a mostrarse como un medio para involucrar a las delegaciones en los periodos intersesionesales y promover una mejor preparación en camino a la siguiente reunión de negociación. Además, las reuniones virtuales han mostrado ser un espacio propicio para la presentación de nuevas propuestas por parte de los países. La combinación de estas diversas estrategias permitió que a partir de la Sexta Reunión del Comité se avanzara a un mayor ritmo y se empezaran finalmente a vislumbrar las disposiciones que contendría el acuerdo.

El cambio del proceso preparatorio a la negociación actual también generó cambios en las condiciones en las que hasta ese momento se había desarrollado la relación entre gobiernos y sociedad civil. Durante el proceso preparatorio, muchos gobiernos trabajaron de la mano con la sociedad civil e impulsaron abiertamente sus propuestas. Sin embargo, al iniciar el proceso de negociación los gobiernos se enfrentaron a un panorama nuevo para ellos. Contar directamente en la mesa de negociaciones con representantes de la sociedad civil era algo novedoso y generaba temor. El anterior clima de confianza que reinaba fue lentamente adquiriendo algunos tintes adversariales en los que la sociedad civil hacía demandas y los gobiernos las resistían.

Por su parte, para la sociedad civil esos gobiernos que antes se habían mostrado abiertos para adoptar sus propuestas, ahora mostraban posiciones mucho más recatadas temiendo establecer estándares altos que los obligaran a cambiar sus legislaciones. Era necesario reconocer que el ambiente había cambiado, y exigía estrategias de presión mucho más fuertes, que antes podían parecer poco amigables pero que ahora debían ser parte del papel que jugaba la sociedad civil en el proceso. En ese sentido, ya no bastaba solo el diálogo con los gobiernos. La sociedad civil debía fortalecer sus estrategias de medios y campañas de incidencia sobre los negociadores. Para ello la sociedad civil intensificó la presencia en medios y redes sociales, y se realizaron varias campañas para dar a conocer la negociación e involucrar más al público.

Para promover el avance de las discusiones en la Sexta Reunión del Comité en Brasil, los negociadores decidieron constituir tres grupos de trabajo, uno por cada derecho, con lo que finalmente las negociaciones empezaron a

alcanzar resultados concretos. Cada uno de los grupos de trabajo constituidos (información, participación y justicia) contó con el liderazgo de dos países. El grupo sobre información fue dirigido por México y Trinidad y Tobago; el grupo sobre participación, por Argentina y Perú; y el grupo sobre justicia, por Brasil y Chile.

Estas nuevas dinámicas establecidas para impulsar el ritmo de las discusiones mostraron también cómo se demarcaron cuatro “bloques” de países en la negociación, divididos por su apoyo a estándares más progresivos o regresivos dentro del acuerdo y por su nivel de participación en las discusiones.

Un primer bloque ha sido el liderado por los copresidentes de la mesa directiva: Costa Rica y Chile. Estos dos países desde el inicio manifestaron su voluntad de adoptar un instrumento vinculante con altos estándares. Aunque también han tenido retrocesos, como por ejemplo la renuencia de Chile a adoptar un régimen de excepciones en el artículo sobre acceso a la información ambiental, estas dos delegaciones han liderado muchas de las discusiones y trabajado muy de cerca con la sociedad civil para impulsar estándares progresistas. A este grupo se puede sumar Panamá, que, aunque sin el mismo liderazgo, siempre ha estado abierto a apoyar las posiciones más garantistas, y en menor medida países como Brasil, Argentina, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

Un segundo grupo puede ser denominado el bloque “regresivo”, liderado principalmente por Colombia y México. Estas dos delegaciones se han caracterizado por su oposición casi constante a adoptar estándares fuertes en el instrumento, por las constantes sugerencias de que el articulado del documento se circunscriba a las circunstancias nacionales o la legislación nacional, y su renuencia a pronunciarse a favor de un instrumento de carácter vinculante. Dependiendo del tema a tratar, estas delegaciones encuentran apoyo casual en otros Estados. Son estos dos bloques de países, los progresistas y los regresivos, quienes más participan en las discusiones y terminan por determinar el texto a adoptar en las negociaciones.

Los últimos dos grupos, a diferencia de los anteriores, son los bloques de países que menos hablan en las reuniones. El primero es el bloque del Caribe angloparlante, conformado por ocho Estados⁴, y el segundo el bloque de los demás países de Latinoamérica⁵. Con respecto al bloque angloparlante,

4. Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

5. Dentro de este grupo se encuentran varios países de Centroamérica (Honduras, Salvador, Guatemala) y países andinos como Bolivia y Ecuador. Estos países han tenido una leve participación, e incluso en varias reuniones no han enviado delegados a la negociación, lo que ha hecho que no tengan un rol activo en las discusiones.

con excepción de Trinidad y Tobago que coordinó el grupo de trabajo sobre acceso a la información en 2017, y de Jamaica, que se ha caracterizado por tener posiciones cautelosas y hacer varias sugerencias para atar los artículos a la legislación nacional, los demás países han tenido una participación muy leve. Esto es particularmente preocupante por cuanto varios de los países de este bloque carecen de legislación nacional en materia de derechos de acceso y por lo tanto serán de los más impactados por el Acuerdo⁶. El bajo nivel de participación del bloque anglo parlante también evidencia las dificultades que implica el tratar de acercar dos sistemas jurídicos diferentes. Muchas veces las discusiones se han alargado tratando de explicar conceptos familiares en el derecho civil pero que no existen en el common law, o viceversa, obstaculizando el avance de la negociación.

A partir de Brasilia, el Comité entró en una fase definitiva donde finalmente se empezó a convenir texto. Sin embargo, antes de entrar a analizar esta segunda fase quisiera profundizar un poco más en el tema de la participación que ha tenido la sociedad civil en este proceso, la cual es un ejemplo real de la importancia de la democracia ambiental para la región.

Principio 10: una nueva forma de participación para la sociedad civil en las negociaciones internacionales

En términos de procedimiento, las negociaciones del principio 10 de ALC han establecido estándares importantes de participación que deberían ser replicados en futuros procesos. Desde la declaración de 2012, los países se comprometieron a iniciar un proceso con una participación activa de la sociedad civil y los grupos principales (¶5). Las modalidades para la participación del público, construidas con contribución de la sociedad civil, fueron adoptadas por los países en 2013. Las modalidades siguen el ejemplo de la Convención de Aarhus de 1998⁷, el convenio europeo sobre democracia ambiental, y permiten a la sociedad civil tener una participación directa en la mesa de negociación con los gobiernos.

Para promover la participación del público, a pedido de los países CEPAL creó el mecanismo público regional, un sitio web en el que todas las personas se pueden inscribir para recibir la información del proceso y participar de las negociaciones⁸. El mecanismo público poco a poco ha ido difundién-

6. Por ejemplo, de los 15 países de la región caribe solo 6 tienen legislación en materia de acceso a la información.

7. Ver Convención de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (25 de junio de 1998).

8. Mecanismo Público Regional. CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/register/p10>

dose por la región y las diferentes organizaciones de la sociedad civil que participan han estado alentando a más gente a sumarse.

Cuando el Comité de negociación se conformó en 2014, los gobiernos invitaron al público a designar a dos representantes oficiales para mantener un diálogo con los copresidentes (Decisión de Santiago, 2014, artículo 6). Esta invitación condujo a un procedimiento de elección a través del mecanismo público regional, donde dos representantes fueron elegidos como principales y cuatro como alternos. La elección trajo como resultado un variado grupo de representantes del público de seis países distintos (Jamaica, Chile, Colombia, México, Argentina y Santa Lucía); donde la mayoría somos mujeres (4 de 6), y en el que hay una variada mezcla de años de experiencia, habilidades, profesiones y conocimientos que ha contribuido a enriquecer el diálogo y presentar una perspectiva más amplia del público en la región.

En las modalidades de participación acordadas por el Comité de Negociación se estableció que los representantes de la sociedad civil pueden presentar propuestas de texto al plenario que, cuando cuentan con el apoyo de al menos un gobierno, se incorporan al texto de negociación (Modalidades de Participación, 2016, artículo 4). En este caso, en lugar de solo abogar en la sombra, los representantes de la sociedad civil pueden dirigirse al plenario completo. Este hecho, único en su tipo, permite a la sociedad civil ejercer una participación directa. Sin embargo, también nos hizo adoptar un tono más diplomático que a veces puede ser contraproducente, a medida que en pro de la diplomacia se dejan de lado acciones directas de presión, que deben ser características del rol que cumple la sociedad civil en las negociaciones multilaterales ambientales.

La práctica del Comité además ha permitido que el público participe por medio de la organización de eventos alternos sobre temas álgidos para la discusión. Por ejemplo, en 2016 el público organizó un panel con tres defensores de derechos humanos ambientales de la región con el objetivo de mostrar a los negociadores la importancia de que el instrumento contenga provisiones específicas de protección para ellos. Además, el Comité también estableció un panel de expertos independientes, uno por cada derecho, quienes contribuyen a clarificar las dudas conceptuales de los negociadores y han constantemente abogado por la adopción de los mejores estándares en derecho internacional.

La participación del público ha enfrentado numerosos retos, entre ellos el desconocimiento del Principio 10 en el público en general y la falta fondos para asistir a las reuniones. Sin embargo, estas dificultades también contribuyeron a que se conformara un grupo de trabajo de base que ha

mantenido su participación durante estos años y desarrollado una dinámica de incidencia con la cual hemos logrado influir en algunas posiciones. La negociación del Principio 10 es un ejemplo de un nuevo modelo de gobernanza en el que el público tiene realmente voz en la toma de decisiones, y por ello ha sido reconocida por el relator de Naciones Unidas sobre medio ambiente y derechos humanos como una buena práctica internacional digna de ser replicada (John H. Knox, 2015).

De Brasilia a Santiago: la entrada a la fase definitiva de las negociaciones

En mayo de 2017 los negociadores llegaron a Brasilia con el peso simbólico de la conmemoración de los 25 años de la adopción de la Declaración de Río. La negociación en Brasilia también marcó un cambio procedimental determinante para el futuro del proceso, con la puesta en marcha de los grupos de trabajo sobre información, participación y justicia.

Hasta ese momento los delegados habían estado negociando en plenaria el documento compilado por CEPAL con pocos avances y a un ritmo lento que preocupaba a los participantes. Sin embargo, en Brasilia los tres grupos de trabajo constituidos y que habían estado trabajando de manera virtual durante el periodo interregional negociaron de manera paralela sobre las propuestas de texto para llegar a acuerdos que luego pudieran ser adoptados en la plenaria. La sociedad civil también hizo parte de los grupos de trabajo y pudo tener una participación más directa y estratégica sobre los textos.

Además, la nueva metodología exigió que los países trabajaran más antes de la sesión. Aquellos que lideraban los grupos de trabajo debían preparar las propuestas, presentarlas en reuniones virtuales y luego, durante el comité, dirigir las discusiones. Mientras que los demás debían conocer las propuestas y preparar sus comentarios. A pesar de que finalmente en Brasilia no se acordó texto específico, esta sesión marcó un antes y un después en el ambiente de las negociaciones. Los participantes empezaron a sentir que habían logrado avances sustanciales y que el texto a acordar estaba cerca.

Luego del nuevo aire que las negociaciones alcanzaron en Brasilia, los participantes llegaron a la Séptima Reunión de Negociación en Buenos Aires con un ánimo renovado. Especialmente la sociedad civil se presentó en la reunión, luego de varios meses de trabajo intersesional, con propuestas concretas y grandes avances en el trabajo conjunto que realizaban con los gobiernos en los grupos de trabajo. La reunión, sin embargo, terminaría con una sensación de frustración y decepción debido a los bajos estándares que

fueron adoptados en materia de acceso a la información. La situación fue tan grave que incluso la sociedad civil anunció su intención de retirarse de la mesa si las negociaciones continuaban por ese camino⁹.

Los artículos sobre acceso a la información acordados en esta reunión fueron un retroceso para el proceso. Especialmente por la renuencia de los países a adoptar un estándar regional para un régimen de excepciones en el acceso a la información ambiental¹⁰, y la eliminación del artículo que establecía que la información sobre la salud, la seguridad humana y el medio ambiente nunca podía ser negada por los Estados¹¹. Además, los Estados no acordaron una lista obligatoria de información que debería incluirse en los sistemas de información ambiental, y simplemente incluyeron una lista que estableció ciertas pautas voluntarias¹².

La negociación del articulado sobre acceso a la información se vio afectada principalmente porque varios países temieron los cambios que tendrían que hacer a sus legislaciones si se adoptaran estándares más altos. Esto ha sido algo recurrente en la negociación, donde las delegaciones han tratado de impulsar estándares que ya tienen consagrados en sus legislaciones evitando ir más allá por el miedo a adoptar mayores compromisos. Además, al llevar más de dos años en negociación sin resultados concretos en Buenos Aires el proceso entró en una dinámica de prisas en la que, con el liderazgo de la Presidencia ejercida por Argentina, en pro de llegar a un consenso se estaba sacrificando el contenido del acuerdo.

Lo ocurrido fue muestra de que el compromiso político adquirido con la firma de la Declaración en el 2012 no garantizaba que el futuro instrumento realmente contribuyera a una implementación efectiva de los derechos de acceso. Lo sorprendente en este caso es que el resultado fue determinado no solo por los países que tradicionalmente han mostrado mayor oposición en la negociación, sino también por países que hasta ese momento habían sido líderes como Argentina y Chile. Este último se opuso a la adopción de

9. Ver: "El público expresa gran preocupación sobre el desarrollo regresivo del curso de las negociaciones sobre el Principio 10." https://docs.wixstatic.com/ugd/0cd7e7_0cd8fe743a634d6aa25f6a625e9a26fa.pdf. Comunicado de prensa 2 de agosto de 2017. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2017/08/21/organizaciones-de-la-sociedad-civil-amenazan-con-retirarse-de-conversaciones>. También: Orellana, Marcos. "Organizaciones de la sociedad civil amenazan con retirarse de conversaciones ambientales en América Latina", 2016. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2017/08/21/organizaciones-de-la-sociedad-civil-amenazan-con-retirarse-de-conversaciones>

10. Aunque se consagró en el artículo 6.1 el principio de máxima divulgación, se limitó su aplicación al no establecer un sistema de excepciones claro, limitado y estandarizado para toda la región y, en cambio, permitir que cada país aplique su régimen doméstico de excepciones, así sea más restrictivo al negar el acceso a la información. Ver: CEPAL, documento compilado octava versión, diciembre 2017, artículo 5.5.

11. Ver: CEPAL, documento compilado sexta versión, agosto 2017, artículo 6.7.

12. Ver: CEPAL, documento compilado octava versión, diciembre 2017, artículo 6.3.

un régimen de excepciones al acceso a la información ya que no lo tenía contemplado en su legislación y se constituía así en una de las líneas rojas trazadas por ese gobierno.

A pesar de las graves falencias consagradas en acceso a la información, en Buenos Aires los países también negociaron el artículo sobre participación pública con un balance un poco más alentador. En este sentido, se destacó el establecimiento de la garantía del derecho a la participación a la par de la obligación que tienen los Estados de promover los mecanismos de participación ciudadana ambiental¹³. Además, al finalizar la reunión se presentó una propuesta de texto nacida desde el público y tomada por Costa Rica sobre las obligaciones especiales frente a los defensores de derechos humanos ambientales. La propuesta fue acogida por la plenaria y el texto propuesto quedó para ser discutido en la siguiente sesión.

Después del renacimiento de la esperanza en Brasilia, en Buenos Aires las negociaciones volvieron a verse envueltas por un aire de retroceso en el que la sociedad civil cuestionó duramente la voluntad de los gobiernos de fortalecer la visión que inspiró la Declaración del Principio 10 y asegurar la implementación efectiva de los derechos de acceso en la región. Sería la última cita del año 2017, pactada para noviembre en Santiago, la cual definiría el destino del futuro instrumento.

Las delegaciones llegaron a Santiago en un momento de inflexión en el que se les exigía avanzar de manera sustantiva para recuperar el camino que se había perdido en Buenos Aires. Las críticas que habían recibido por la adopción de estándares débiles en materia de información ambiental, aunadas a los cambios de gobierno que se avecinaban en Chile y Costa Rica¹⁴, hicieron que se redoblaran esfuerzos para adoptar texto y avanzar sustancialmente en la negociación. El fracaso sufrido en Buenos Aires también hizo que la sociedad civil redoblara sus esfuerzos, y que se la jugara por confiar una vez más en que los gobiernos esta vez sí iban a responder al llamado de adoptar un acuerdo garantista y progresivo, al menos en los artículos que se disponían a discutir en la reunión.

Este complejo panorama y la presión política que lo acompañaba al parecer surtió efecto y el Comité de Negociación en Santiago terminó por adoptar varios estándares importantes en materia de acceso a la justicia

13. Ver: CEPAL, documento compilado octava versión, diciembre 2017, artículos 7.1 y 7.2.

14. Tanto Chile como Costa Rica se preparaban para un cambio en la presidencia durante el primer semestre de 2018, por lo que para los negociadores era preciso poder concluir la negociación del acuerdo antes del cambio de gobierno.

ambiental¹⁵. La dinámica de los grupos de trabajo también contribuyó, ya que el grupo sobre justicia ambiental realizó un trabajo importante en el período intersesional. Además, durante la negociación en plenaria se adoptó la práctica de solo poner en pantalla el texto cuando había consenso, lo que para muchos permitió ahorrar valioso tiempo que antes se invertía consignando distintas versiones. Sin embargo, hubo delegaciones, particularmente México, que una vez consignado en pantalla el texto sobre el que había consenso insistieron en agregar modificaciones mostrando signos de inflexibilidad.

En Santiago se lograron resultados sustanciales en varios artículos. En acceso a la justicia ambiental se destacó la adopción de un artículo específico que establece la obligación de las partes de garantizar un entorno seguro y propicio para los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales¹⁶. El Acuerdo sobre Democracia Ambiental es así un paso fundamental para proteger los derechos humanos y el medio ambiente frente a la grave situación que enfrentan los defensores en la región, tal como lo resaltaron los relatores especiales de Naciones Unidas en 2017.

Asimismo, en Santiago se adoptó un texto que garantiza el acceso a la justicia ambiental¹⁷, que establece que las partes deben contar con órganos especializados, y que hay una legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, es decir que al ser un derecho colectivo cualquier persona puede acudir a los jueces para su defensa¹⁸. El articulado sobre acceso a la justicia ambiental también presentó falencias, como el condicionamiento de ciertas obligaciones a las circunstancias nacionales¹⁹, algo que se incluyó a pedido de México; y la eliminación a la referencia a los principios del derecho ambiental, como el principio de in dubio pro-natura, como parte de los criterios de interpretación.

Sin embargo, en general el balance de la sesión fue positivo y muestra del gran trabajo que la sociedad civil y los países aliados como Chile, Costa Rica, Perú y el Salvador desarrollaron. Además, la delegación de Colombia, que tradicionalmente se había caracterizado por estar en oposición a muchas disposiciones dentro del acuerdo, se mostró mucho más flexible, a excepción de una posición regresiva que presentó cuando se discutió la

15. CEPAL, documento compilado octava versión, diciembre 2017, artículo 8.

16. CEPAL, documento compilado octava versión, diciembre 2017, artículo 9.

17. CEPAL, documento compilado octava versión diciembre 2017, artículo 8.1.

18. CEPAL, documento compilado octava versión diciembre 2017, artículo 8.3.

19. CEPAL, documento compilado octava versión diciembre 2017, artículo 8.3.

definición de público²⁰. Esta nueva flexibilidad pudo estar influida por un debate convocado en el congreso colombiano a petición de la sociedad civil en agosto de 2017, en el cual se cuestionó a la delegación por su posición regresiva y su reticencia a pronunciarse a favor de un instrumento vinculante.

En esta Octava Sesión de negociación las delegaciones también avanzaron en la negociación del objetivo del acuerdo, las definiciones, los principios, las obligaciones generales y el fortalecimiento de capacidades. En la próxima sesión, la Novena y que se espera sea la última de negociación sustancial a desarrollarse en febrero de 2018 en Costa Rica, los gobiernos terminarán de negociar los artículos pendientes, especialmente aquellos que establecen el andamiaje institucional del acuerdo, incluyendo la reunión de las partes y el mecanismo de cumplimiento. Esta discusión va inminentemente atada a la toma de una decisión final sobre la naturaleza del instrumento de la cual dependerá el éxito o fracaso de este proceso.

Lecciones de un arduo proceso de negociación

Después de un lento comienzo en 2015, en 2017 las negociaciones sobre democracia ambiental en América Latina y el Caribe entraron en una fase definitoria. El establecimiento de grupos de trabajo por cada uno de los derechos de acceso, el trabajo intersesional que estos realizaron, y la incidencia constante de la sociedad civil hicieron que finalmente el proceso empezara a arrojar resultados concretos. Es así como se adoptaron importantes provisiones en materia de participación, justicia ambiental, y especialmente un artículo independiente sobre defensores de derechos humanos ambientales, siendo este el primer instrumento en el mundo que contempla una disposición de este tipo.

Sin embargo, la prisa por avanzar y el temor de los Estados a adoptar estándares que les exijan hacer grandes cambios institucionales ha actuado en desmedro del proceso. Recurrentemente los Estados han solicitado excluir artículos, adoptar estándares más bajos o atar sus obligaciones a la legislación o circunstancias nacionales. Esto fue particularmente claro en los artículos sobre información ambiental aprobados en Buenos Aires y cuyas regresiones disminuirán el impacto del Acuerdo. Además, la reticencia de un grupo pequeño de países a pronunciarse sobre la naturaleza del instru-

20. Colombia pidió que la definición de público se restringiera a los nacionales o personas que estén bajo la jurisdicción, lo que restringe la definición que se había manejado hasta el momento en la que por público se entienden todas las personas.

mento ha impactado el capital político de la negociación, que se ha desarrollado por más de tres años “como si” se tratara de un tratado, cuando aún no hay certeza de la naturaleza jurídica del acuerdo.

La participación de la sociedad civil en la negociación del Acuerdo ha jugado un rol fundamental. Dicha participación se ha visto fortalecida con la adopción de modalidades de participación y la creación de la figura de los representantes del público, quienes han ocupado un lugar en la mesa de negociación y han podido presentar las propuestas del público a la plenaria. La alianza de la sociedad civil con gobiernos progresistas también es una lección importante del proceso. Buscar aliados estratégicos que puedan tomar las propuestas de la sociedad civil para llevarlas como propias ante la plenaria, y lograr el apoyo de otros Estados, es clave para lograr mejores resultados cuando se aboga por la adopción de estándares más fuertes. Sin embargo, esta relación de diálogo directo con los negociadores ha hecho que en algunos momentos en los que es necesario emplear estrategias directas de presión la sociedad civil pierda fuerza al continuar anclada a las dinámicas diplomáticas.

El proceso de negociación del Acuerdo sobre Democracia Ambiental en Latinoamérica y el Caribe presenta valiosas lecciones sobre el valor de la participación ciudadana y los logros que se pueden alcanzar cuando hay un trabajo conjunto entre los Estados y la sociedad civil. Sin embargo, también es muestra de las dificultades que se presentan al tratar de materializar el compromiso político de una Declaración en derechos exigibles en un tratado internacional.

Los Estados se encuentran ahora en la recta final de las negociaciones. En unos pocos meses, la región podría tener su primer tratado sobre derechos humanos y medio ambiente. Para garantizar el éxito del proceso es esencial que se adopte un instrumento vinculante, y con mecanismos de cumplimiento y rendición de cuentas que garantice la participación de la sociedad civil. Es momento de exigir que finalmente el compromiso político de Río 1992, reforzado en Río+20, se traduzca en derechos reales para las personas de nuestra región.

Referencias:

CEPAL (2014) Decisión de Santiago, Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios 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.

CEPAL (2015) Documento Preliminar del instrumento 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.

CEPAL (2017) Texto compilado por la mesa directiva que incluye las propuestas de texto de los países relativas al documento preliminar 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-Octava Versión.

Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (2012) A/CONF.216/13.

Defender la Tierra (2017) Reporte Global Witness.

Knox, J. H. (2015), Report on good practices of Governments, international organizations, civil society organizations, corporations and others in the use of human rights obligations relating to the environment, U.N. Doc. A/HRC/28/61.

Orellana, M. (2014) Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible: hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso. Informe Ambiental 2014. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

Severino, T. (2015) Principio 10: Construyendo un Convenio Regional, Informe Ambiental 2015. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).