

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe

Situación actual, perspectivas y ejemplos
de buenas prácticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe

Situación actual, perspectivas y ejemplos
de buenas prácticas



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Valeria Torres, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El trabajo ha sido revisado y supervisado por Carlos de Miguel, jefe de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible, y Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Para la revisión de los marcos legales e institucionales de los países de América Latina y el Caribe se contó con la colaboración de Danielle Andrade y Paula Chamas, consultoras de la misma División.

Se agradecen los insumos y comentarios a versiones anteriores del documento de Charmaine Gomes, Elizabeth Thorne y Guillermo Acuña de la CEPAL; Andrea Brusco y Mara Murillo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA); Theodore Koukis de la Comisión Económica para Europa; Jorge Sanin, Isis Márquez y Claudia de Windt de la Organización de los Estados Americanos (OEA); Constance Nalegach y Gabriel Mendoza del Ministerio del Medio Ambiente del Gobierno de Chile; Jorge Legorreta y Berta Helena de Buen Richkarday de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de México; Alison Graña, de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay; Daniel Barragán y Sofía Suárez del Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental del Ecuador; Patricia Madrigal de Coope Solidar R.L. de Costa Rica; Luisa Arauz del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) de Panamá; Carolina Neme de GAIA Uruguay; Daniel Ryan y Pía Marchegiani de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de Argentina; Ezequiel Santagada y Patricia Abed, del Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) de Paraguay; y Carolle Excell y Andrea Sanhueza del secretariado global de la Iniciativa de Acceso.

Este documento se elaboró con el aporte financiero de la Cuenta de las Naciones para el Desarrollo, del proyecto “Mejorando el manejo de recursos para el medio ambiente en América Latina y el Caribe” y del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania, a través de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4189

LC/L.3549/REV.2

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. El acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales en el ámbito internacional	13
III. Evolución y estado de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe	17
A. Elementos del contexto	17
B. El acceso a la información ambiental en América Latina y el Caribe.....	22
1. Avances en los últimos 20 años	22
2. Desafíos.....	39
C. La participación ciudadana en la toma de decisiones en materia ambiental en América Latina y el Caribe	41
1. Avances en los últimos 20 años	41
2. Desafíos.....	52
D. El acceso a la justicia en materia ambiental en América Latina y el Caribe.....	54
1. Avances en los últimos 20 años	54
2. Desafíos.....	59
IV. Los derechos de acceso y la prevención de conflictos ambientales en América Latina y el Caribe	61
V. Reflexiones finales	65
Bibliografía	69
Anexo América Latina y el Caribe: Países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, octubre 2013	71
Serie Medio Ambiente y Desarrollo: números publicados	73

Índice de cuadros

CUADRO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MÁXIMAS AUTORIDADES AMBIENTALES	18
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LEYES MARCO DE MEDIO AMBIENTE.....	19
CUADRO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL QUE INTEGRAN DERECHOS DE ACCESO	21
CUADRO 4	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCOS LEGALES QUE RESGUARDAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y/O AMBIENTAL Y DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN	23
CUADRO 5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (7 PAÍSES): ELEMENTOS CENTRALES CON CONTENIDOS EN LAS LEYES DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN.....	27
CUADRO 6	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PLAZOS PARA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y/O AMBIENTAL Y OTROS REGLAMENTOS.....	33
CUADRO 7	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y DIFUSIÓN EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL	44
CUADRO 8	DESAFÍOS PENDIENTES PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE GRUPOS VULNERABLES Y TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS DE LA TOMA DE DECISIONES	53
CUADRO 9	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): INSTANCIAS ESPECIALIZADAS CON JURISDICCIÓN AMBIENTAL.....	55
CUADRO 10	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OBLIGACIÓN DE COMPENSACIÓN Y REPARACIÓN DE DAÑOS AMBIENTALES EN LAS LEYES MARCO DE MEDIO AMBIENTE.....	56

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HOGARES CON ACCESO A INTERNET EN ÁREAS URBANA, RURAL Y A NIVEL NACIONAL.....	38
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HOGARES CON ACCESO A INTERNET SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS	39
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN TORNO A ACTIVIDADES MINERAS, 2004-2012	62
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SECTORES AFECTADOS POR CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES EN TORNO A ACTIVIDADES MINERAS 2004-2012	62

Índice de recuadros

RECUADRO 1	LOS COSTOS Y OPORTUNIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ETAPAS TEMPRANAS DE LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIAL AMBIENTAL.....	8
RECUADRO 2	DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS DE ACCESO	9
RECUADRO 3	ELEMENTOS DE UNA BUENA GOBERNANZA Y DEMOCRACIA AMBIENTAL	9
RECUADRO 4	COMPROMISOS REGIONALES E INTERNACIONALES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA JUSTICIA EN TEMAS AMBIENTALES.....	13
RECUADRO 5	LOS DERECHOS DE ACCESO EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	20
RECUADRO 6	ELEMENTOS COMUNES CONTENIDOS EN LAS DEFINICIONES DE INFORMACIÓN AMBIENTAL PRESENTES EN LAS LEGISLACIONES AMBIENTALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	33
RECUADRO 7	LA OFERTA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA REGIÓN	36

Índice de mapas

MAPA 1	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE LA CREACIÓN DE REGISTRO DE EMISIONES Y TRANSFERENCIAS DE CONTAMINANTES (RETC), JUNIO DE 2013	35
MAPA 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS	42
MAPA 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REQUERIMIENTOS LEGALES PARA EL INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA.....	43

Resumen

Este documento realiza una revisión de las leyes y marcos institucionales que resguardan el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, referido al acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, en los 33 países de América Latina y el Caribe. La información recopilada se complementó con un cuestionario sobre la implementación nacional del Principio 10 aplicado durante el primer trimestre de 2013 y que fue respondido por 16 países de la región y 10 organizaciones de la sociedad civil.

Como se aprecia en el presente documento, a pesar de los significativos avances registrados en los últimos 20 años, en muchos países de la región la legislación para facilitar la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río aún no está desarrollada o encuentra dificultades de implementación. La aplicación cabal del principio 10 en América Latina y el Caribe es hoy más relevante que nunca, ya que este principio proporciona una visión clara y pionera de la transparencia, la justicia y el acceso a la información como base para la profundización de la democracia y la eliminación de las asimetrías globales. Es un hecho ampliamente aceptado que la profundización de la democracia como orden colectivo reclama una mayor igualdad de oportunidades y derechos. Esto significa ampliar los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales a aquellos sectores de la sociedad que han sido tradicionalmente marginados de la toma de decisiones.

Para ello se requiere fortalecer las capacidades de los grupos de personas tradicionalmente subrepresentadas en los procesos participativos, como mujeres y poblaciones y comunidades indígenas, y reconocer la diversidad de idiomas y culturas en la región.

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

I. Introducción

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

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

La participación ciudadana informada es a su vez un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al ambiente. Se ha planteado que la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las inquietudes y demandas públicas de manera oportuna, construir consensos y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales, ya que los ciudadanos se sienten parte de esas decisiones¹. Existe además evidencia que sugiere que la participación informada de la ciudadanía en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos ambientales (véase el recuadro 1).

El acceso a la justicia, en tanto, proporciona a los individuos y organizaciones de la sociedad civil una herramienta para proteger sus derechos de acceso a la información y participación, ya que les permite cuestionar las decisiones que, a su juicio, no han considerado sus intereses. Asegura asimismo que existan instancias jurídicas pertinentes para proteger los derechos ambientales mediante un proceso judicial independiente y expedito, que contemple la reparación por daño ambiental. El acceso a la justicia es fundamental para velar por los derechos ambientales de aquellos que tradicionalmente han sido excluidos de la toma de decisiones.

¹ Véase [article19.org \[en línea\]: http://www.unccd2012.org/content/documents/Article19%20Submission%20to%20UNCSD.pdf](http://www.unccd2012.org/content/documents/Article19%20Submission%20to%20UNCSD.pdf).

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

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992).

RECUADRO 1 LOS COSTOS Y OPORTUNIDADES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ETAPAS TEMPRANAS DE LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA AMBIENTAL

La participación ciudadana en la toma de decisiones en general, y especialmente en el ámbito ambiental, es una experiencia demasiado reciente para determinar la relación exacta entre los costos y los beneficios que aporta (Involve, 2005a). Lo que está claro es que varios factores convergen para que hoy exista un movimiento prácticamente unánime por parte de los Estados para fortalecer estos procedimientos en un acto que promueve la buena gobernanza ambiental. Hay factores, como la creciente demanda de la ciudadanía por participar en la toma de decisiones que afecta a su entorno, así como los acuerdos internacionales que la respaldan, que han impulsado avances en las legislaciones de la mayoría de los países de la región tendientes a reconocer el derecho de la ciudadanía a la participación.

Pese a que existe consenso respecto de que la profundización de la democracia exige una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la pregunta de si existe un costo de oportunidad sobre no incluir procesos participativos es de difícil respuesta. La teoría económica neoclásica apunta a que sí, ya que no incluir procesos de participación pública en una toma de decisiones racional en la que se pretende producir el mejor resultado posible conlleva fallas de mercado relacionadas con información imperfecta (asimetría de la información), mala evaluación de las externalidades y mala gestión de los bienes públicos (Involve, 2005b).

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

En este contexto, se han planteado los siguientes beneficios respecto de la participación del público en la toma de decisiones:

Evitar el conflicto. La participación ciudadana en una etapa temprana evita el conflicto social asociado a la percepción de injusticia, que puede llevar a un aumento de costos por la revocación de permisos, la duplicación de estudios y el impedimento o retraso de la ejecución de proyectos, planes, programas y políticas (CONAMA, 1999).

Flujo de información. Mediante procesos participativos, tanto el flujo de información sobre la decisión adoptada como los insumos de la sociedad civil sobre ella es oficial y clara. Se reducen así fallas asociadas a la información imperfecta y asimetrías de información en la toma de una decisión.

Dado que el uso de los bienes públicos siempre es un tema complejo, la participación ciudadana reparte las responsabilidades y construye un modelo más justo sobre su uso. Así, la gobernanza horizontal contribuye a un mayor beneficio total.

Las decisiones tomadas en ámbitos participativos y con un flujo amplio de información contribuyen a mantener políticas de Estado más estable que trascienden el ciclo político.

Los puntos anteriores convergen en una mejor calidad de la decisión y una mejora del servicio al que la decisión concierne.

Estos factores sugieren que existe un costo al no considerar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones superior a los costos de transacción asociados al proceso. Por consiguiente, los beneficios de incorporarla trascenderían las razones morales de profundización democrática, cohesión y justicia social.

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

A 20 años de la aprobación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, existe consenso en que el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales (véase el recuadro 2) representan normas fundamentales de transparencia, equidad y rendición de cuentas en la toma de decisiones y que son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza (véase el recuadro 3). Asimismo, de acuerdo con la evidencia acumulada, la participación ciudadana en la toma de decisiones puede mejorar la calidad y la aceptación de las decisiones resultantes y es una herramienta para la reducción de la pobreza. El reconocimiento de este hecho quedó plasmado en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), donde se plantea que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. En dicho documento los Jefes de Estado reconocieron también que la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho, en los planos nacional e internacional, así como un entorno propicio, son esenciales para el desarrollo sostenible, incluido el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre².

RECUADRO 2 DEFINICIÓN DE LOS DERECHOS DE ACCESO

Los tres pilares del Principio 10 —el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales—también llamados “derechos de acceso” se refieren a:

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

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

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

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

RECUADRO 3 ELEMENTOS DE UNA BUENA GOBERNANZA Y DEMOCRACIA AMBIENTAL

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

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

² Resolución 66/288 de la Asamblea General [en línea]: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/13/PDF/N1147612.pdf?OpenElement>.

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

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

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

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

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

En este contexto, destacan dos iniciativas voluntarias que apuntan a transparentar la información en manos de empresas privadas: la Iniciativa Mundial para la Presentación de Informes (GRI) y la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI). La primera iniciativa³ es un programa impulsado por Ceres y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que promueve la elaboración de memorias de sostenibilidad en todo tipo de organizaciones. Para ello, la iniciativa produce un marco para la elaboración de memorias de sostenibilidad, que incluye una guía para la elaboración de memorias y establece principios e indicadores que las organizaciones pueden utilizar para medir su desempeño económico, ambiental y social. La guía se encuentra a disposición del público de manera gratuita y su aplicación es libre, voluntaria y flexible.

La Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (EITI)⁴, en tanto, aspira a fortalecer la gobernanza mediante la mejora de la transparencia y la responsabilidad en el sector extractivo a través de la efectiva rendición de cuentas sobre sus pagos al Estado. La EITI es una coalición de gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales, anunciado por primera vez en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Johannesburgo en 2002. Esta iniciativa es voluntaria y se aplica en los países cuyos gobiernos se han adherido. En América Latina y el Caribe, el Perú es el único país con estatus de cumplidor de la EITI. Guatemala, Honduras y Trinidad y Tabago tienen el estatus de candidato. En tanto, el Gobierno de Colombia anunció en abril de

³ Más información [en línea] <https://www.globalreporting.org>.

⁴ Más información [en línea] <http://eiti.org/eiti/history>.

2012, en el marco de la reunión de la Sociedad de Gobierno Abierto, su interés por participar. El cumplimiento de este estándar de transparencia global permite a los ciudadanos de los países participantes contar con una mirada independiente respecto de cuánto reciben sus gobiernos de la explotación del petróleo, el gas y la minería.

La importancia de la publicación y difusión de informes de sostenibilidad empresarial fue también destacada en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)⁵. Asimismo, en el marco de la Conferencia, los Gobiernos del Brasil, Dinamarca, Francia y Sudáfrica anunciaron la conformación del grupo “Amigos del párrafo 47” con el objeto de promover los informes de sostenibilidad empresarial.

⁵ “Reconocemos la importancia de la presentación de informes sobre sostenibilidad empresarial y alentamos a las empresas, especialmente a las sociedades que cotizan en bolsa y a las grandes empresas, a que, cuando proceda, consideren la posibilidad de incorporar información sobre sostenibilidad a su ciclo de presentación de informes. Alentamos a la industria, los gobiernos interesados y las partes interesadas pertinentes que, con el apoyo del sistema de las Naciones Unidas, según proceda, preparen modelos de mejores prácticas y faciliten la adopción de medidas en pro de la incorporación de informes sobre sostenibilidad, teniendo en cuenta las experiencias de los marcos ya existentes y prestando especial atención a las necesidades de los países en desarrollo, incluso en materia de creación de capacidad”. (Párrafo 47, *El futuro que queremos* (A/CONF.216/L.1), junio de 2012).

II. El acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales en el ámbito internacional

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

RECUADRO 4

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

1992. **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:** La Declaración es un compromiso no vinculante acordado por 178 gobiernos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra, Río de Janeiro (Brasil), 1992). El principio 10 de la Declaración plantea que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de una ciudadanía informada y que deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

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

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

1996. **Declaración de Santa Cruz de la Sierra:** En ella, los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) se comprometieron a apoyar y promover, como requisito fundamental del desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación.

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

son miembros de la CEPE. La adhesión requiere que los países modifiquen sus leyes nacionales para alinearse con los postulados de la Convención.

2000. **Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en Materia de Desarrollo Sostenible:** La Estrategia promueve una serie de principios, pero no obliga a adoptarlos, y en ella se fomenta la participación pública transparente, eficaz y responsable en la toma de decisiones y en la formulación, adopción e implementación de políticas para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. La Estrategia fue aprobada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

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

2001. **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur:** En su artículo 1 los Estados partes reafirman su compromiso con los Principios enunciados en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. En su artículo 6 establece el deber de los Estados partes de implementar, entre otras acciones, la de brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados partes y, cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo.

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

2002. **Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC):** fue adoptada en 2002 por los gobiernos de América Latina y el Caribe en el marco de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. Su objetivo principal es evaluar el progreso y adoptar acciones efectivas hacia el desarrollo sostenible en los países de la región. En 2003, el Foro decidió apoyar un proyecto para producir indicadores ambientales nacionales, así como los indicadores económicos, sociales e institucionales requeridos para evaluar el progreso alcanzado en la ejecución de la ILAC. Entre los indicadores incluidos para evaluar los aspectos institucionales, se incluyen la elaboración de informes del estado del medio ambiente y la existencia de consejos nacionales de desarrollo sostenible.

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

2005. **Declaración de Mauricio y Estrategia de Mauricio para la ejecución ulterior del Programa de acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo.** En la Declaración, los pequeños Estados insulares en desarrollo reafirman su adhesión a los principios de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En la Estrategia, en tanto, reafirman la importancia de la igualdad entre los géneros y de promover el acceso pleno y en igualdad de condiciones de la mujer y el hombre a la participación política a todos los niveles y a los programas y sistemas de adopción de decisiones en pro del desarrollo sostenible. Agregan, que con el necesario apoyo de la comunidad internacional, los pequeños Estados insulares en desarrollo deben seguir tratando de mejorar las estructuras legislativas, administrativas e institucionales para formular y aplicar estrategias, políticas y planes de desarrollo sostenible, incorporar la dimensión del desarrollo sostenible en la formulación y aplicación de las políticas generales y facilitar la participación de la sociedad civil en todas las iniciativas relacionadas con el desarrollo sostenible.

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

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

2010. **Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales del PNUMA (Directrices de Bali):** El propósito de estas directrices voluntarias, aprobadas en el 25º período de sesiones del Consejo de Administración del PNUMA, es proporcionar una orientación general a los Estados que lo soliciten sobre el fomento del cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en relación con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, en el marco de su legislación y procesos nacionales.

2010. **Declaración de Santo Domingo para el Desarrollo Sostenible de las Américas:** En ella los Estados miembros de la OEA se comprometieron a promover la participación ciudadana y pública como elemento clave del proceso decisorio en materia de políticas de desarrollo sostenible.

2011. **Conclusiones de la Reunión Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible:** En la oportunidad los países de la región señalaron que es necesario alcanzar compromisos para, entre otras cosas, la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales consagrados en el principio 10 de la Declaración de Río. `2012. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20): En el documento final de la Conferencia, denominado "El futuro que queremos", los países recalcaron que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible (párrafo 43). Alentaron,

asimismo, la adopción de medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, cuando proceda. 2012. **Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo:** Impulsada en el marco de la Conferencia de Río+20. En ella, los países signatarios señalan que es necesario alcanzar compromisos para la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Por ello, manifiestan su voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica.

2013. **Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC):** El artículo 60 de la Declaración de Santiago 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 comprometida con el desarrollo sostenible”.

2013. **Cumbre CELAC-UE:** En la Declaración de Santiago, se señala: “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”. Se reitera asimismo el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas.

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

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

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

La Convención de Aarhus confiere derechos a la población e impone obligaciones a los gobiernos y a las autoridades públicas en materia de acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales. Incorpora de esta manera criterios de protección ambiental a la rendición de cuentas de los gobiernos, haciendo patente que el desarrollo sostenible solo puede lograrse con la participación de todas las partes interesadas. Aprobada en 1998 en la ciudad de Aarhus (Dinamarca), entró en vigor el 30 de octubre de 2001. La estructura de la Convención está basada en tres pilares fundamentales: el acceso a la información, el acceso a la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental⁷.

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

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

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

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

En el marco de una reunión extraordinaria de las partes de la Convención de Aarhus en mayo de 2003 se adoptó el Protocolo de Kiev sobre Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, que entró en vigor en 2009. El protocolo es el primer instrumento internacional legalmente vinculante en materia de registros de emisiones y transferencia de contaminantes. Su objetivo es aumentar el acceso del público a la información a través del establecimiento de inventarios de contaminación de sitios industriales y otras fuentes. En abril de 2013, el Protocolo había sido ratificado por 31 países y la Unión Europea⁸.

⁸ Véase [en línea] <http://www.unece.org/env/pp/prtr.html>.

III. Evolución y estado de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe⁹

A. Elementos del contexto

En América Latina y el Caribe, la Cumbre para la Tierra de 1992 representó un importante impulso para la protección ambiental, la creación de legislación e institucionalidad ambiental y la construcción de los primeros instrumentos de gestión ambiental para la sostenibilidad (Naciones Unidas, 2010). Haciendo eco de los postulados del Principio 10 y en línea con los procesos de democratización que caracterizaron la década en la región, algunas de estas reformas contemplaron instancias de participación de la ciudadanía, tanto a través de consejos consultivos de la autoridad ambiental como a través de instancias formales en la evaluación de proyectos y en la formulación de normas, entre otros.

De este modo, hoy en día, los derechos y deberes sobre el medio ambiente se encuentran consagrados en la mayoría de las constituciones políticas de los países de América Latina y el Caribe. Asimismo, todos los países de la región cuentan actualmente con un ministerio, secretaría o equivalente dedicado al medio ambiente (véase el cuadro 1) y la mayoría han dictado leyes generales o marco sobre el medio ambiente, algunas de las cuales ya han sido objeto de procesos de reforma (véase el cuadro 2) (Naciones Unidas, 2012). A estas leyes generales, muchas de las cuales tienen entre sus principios orientadores aquellos de la Declaración de Río de 1992, se suma una amplia gama de legislación complementaria en materia de acceso a la información, la participación y la justicia. Se agrega a lo anterior una significativa corriente de jurisprudencia tanto nacional como de la Corte Interamericana de

⁹ Esta sección está elaborada a partir de la revisión de las leyes y marcos institucionales que resguardan el acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en los 33 países de América Latina y el Caribe. La información recopilada se complementó con un cuestionario sobre la implementación nacional del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992, aplicado durante el primer trimestre de 2013 y que fue respondido por 16 países de la región y 10 organizaciones de la sociedad civil.

Derechos Humanos que reafirma los derechos de acceso¹⁰. En Costa Rica, por ejemplo, la Sala Constitucional estableció en 1989 jurisprudencia para garantizar el derecho a la información.

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

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MÁXIMAS AUTORIDADES AMBIENTALES

Antigua y Barbuda	Ministerio de Agricultura, Tierras, Vivienda y Ambiente (Ministry of Agriculture, Lands, Housing and The Environment)
Argentina	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable
Bahamas	Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda (Ministry of Environment and Housing)
Barbados	Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Hídricos y Drenaje (Ministry of the Environment, Water Resources and Drainage)
Belice	Ministerio del Medio Forestal, Pesquero y de Desarrollo Sustentable – Departamento de Medio Ambiente (Ministry of Forestry, Fisheries and Sustainable Development – Department of Environment)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
Brasil	Ministerio de Medio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente)
Chile	Ministerio de Medio Ambiente
Colombia	Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible
Costa Rica	Ministerio de Ambiente y Energía
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
Dominica	Ministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales, Planificación y Pesca (Ministry of Environment, Natural Resources, Physical Planning and Fisheries)
Ecuador	Ministerio del Ambiente
El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

¹⁰ En 2010 la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos publicó un informe sobre “el derecho al acceso en el marco jurídico interamericano” que presenta en forma sistematizada los estándares presenta en forma sistematizada los estándares en materia de acceso a la información del sistema interamericano de derechos humanos así como jurisprudencia de distintos países en la materia. [En Línea]: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>.

Cuadro 1 (conclusión)

Granada	Ministerio de Medio Ambiente, Comercio Exterior y Exportaciones (Ministry of Environment, Foreign Trade and Export)
Guatemala	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
Guyana	Agencia de Protección Ambiental (Environment Protection Agency)
Haití	Ministerio de Medio Ambiente (Ministère de l'Environnement)
Honduras	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
Jamaica	Ministerio del Agua, Tierra, Medio Ambiente y Cambio Climático (Ministry of Water, Land, Environment and Climate Change)
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Nicaragua	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Panamá	Autoridad Nacional del Ambiente
Paraguay	Secretaría del Ambiente
Perú	Ministerio del Ambiente
República Dominicana	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Desarrollo Sostenible (Ministry of Sustainable Development)
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Salud, Bienestar y Medio Ambiente (Ministry of Health, Wellness and Environment)
Santa Lucía	Ministerio de Desarrollo Físico, Medio Ambiente y Vivienda (Ministry of Physical Development, Environment and Housing)
Suriname	Instituto Nacional para el Desarrollo y el Medio Ambiente (Ministerie Van Natuurlijke Hulpbronnen)
Trinidad y Tabago	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Hídricos (Ministry of the Environment and Water Resources)
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional del Medio Ambiente
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para el Ambiente

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, 2012. Fecha de la actualización: 17 de mayo de 2013.

CUADRO 2 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LEYES MARCO DE MEDIO AMBIENTE

País	Ley marco de medio ambiente	Año (reforma)
Antigua y Barbuda	<i>Proyecto de Ley sobre la Gestión y Protección Ambientales</i>	2010*
Argentina	Ley General del Ambiente, No 25.675	2002
Bahamas	Ley sobre Conservación y Protección del Paisaje Físico de las Bahamas, No 12	1997 (2000)
Barbados	-	-
Belice	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, No 22	1992 (2009)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley del Medio Ambiente, No 1.333	1992
Brasil	Ley que dispone sobre la Política Nacional del Medio Ambiente, sus fines y mecanismos de formulación y aplicación y otras disposiciones, No 6.938	1981
Chile	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, No 19.300 (No 20.417)	1994 (2010)
Colombia	Ley 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, No 99	1993

Cuadro 2 (conclusión)

Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente, No 7.554	1995
Cuba	Ley del Medio Ambiente, No 81	1997
Dominica	<i>Proyecto de ley sobre la Gestión del Medio Ambiente y los Recursos Naturales</i>	2012*
Ecuador	Ley de Gestión Ambiental, No 37	1999
El Salvador	Ley del Medio Ambiente, No 233	1998
Granada	-	-
Guatemala	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, No 68	1986
Guyana	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, No 11	1996
Haití	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible	2005
Honduras	Ley General del Ambiente, No 104	1993
Jamaica	Ley sobre la Autoridad de Conservación y los Recursos Naturales, No 9	1991
México	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente	1988 (2013)
Nicaragua	Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, No 217	1996
Panamá	Ley General del Ambiente de la República de Panamá, No 41	1998
Paraguay	-	-
Perú	Ley General de Ambiente, No 28.611	2005
República Dominicana	Ley sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, No 64	2000
Saint Kitts y Nevis	Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental, No 5	1987 (1996)
San Vicente y las Granadinas	Ley sobre la Autoridad Nacional de Conservación	-
Santa Lucía	Ley de la Autoridad Nacional de Conservación, No 16	1999
Suriname	Ley sobre la Conservación de la Naturaleza, No 26	1954 (1992)
Trinidad y Tabago	Ley sobre la Gestión Ambiental, No 3	2000
Uruguay	Ley que refiere a la Protección del Medio Ambiente, No 17.283	2000
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica del Ambiente, No 5.833	2006

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, 2012. Fecha de la actualización: 17 de mayo de 2013.

*En cursiva proyectos de ley.

RECUADRO 5 LOS DERECHOS DE ACCESO EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

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

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

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

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

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

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

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

Tratados de cooperación en América del Norte (1992): La cooperación internacional entre el Canadá, los Estados Unidos y México se construyó en torno a tres ejes: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Acuerdo de Cooperación Laboral y el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Estos tres acuerdos se impulsaron de forma conjunta, sin embargo, para que las regulaciones ambientales de los tres países fueran comparables, el TLCAN estuvo sujeto a la firma del ACAAN, en el que se prevén mecanismos de participación como el Comité Consultivo Público Conjunto y los Comités Consultivos Nacionales de los tres países, y mecanismos de acceso a la justicia ambiental como la presentación de peticiones ciudadanas sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Sobre la base de este acuerdo y del Programa Frontera XXI entre los Estados Unidos y México, el país latinoamericano implementó un sistema de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, así como políticas participativas en procesos de evaluación de impacto ambiental.

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

De este modo, en las últimas dos décadas, los países de la región han realizado avances significativos en materia de acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en temas ambientales. En el cuadro 3 se presentan algunos instrumentos comunes de gestión ambiental aplicados en la región que integran derechos de acceso.

CUADRO 3 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL QUE INTEGRAN DERECHOS DE ACCESO

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

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

Al igual que en otras partes del mundo, la sociedad civil ha jugado un papel importante en la difusión de los derechos de acceso emanados del principio 10 de la Declaración de Río en la región. Cabe mencionar en ese sentido el trabajo de la Iniciativa de Acceso¹¹.

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

Asimismo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a través del Proyecto Ciudadanía Ambiental Global, ha contribuido a la promoción de los derechos de acceso, incluido el análisis de instrumentos regionales en el ámbito del Parlamento Latinoamericano, así como en la promoción de herramientas para el acceso a la justicia ambiental mediante la capacitación de jueces y fiscales.

En tanto, el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) ha apoyado desde 2008 a diversos países de la región (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) en la elaboración de perfiles nacionales, en los que se identifican las brechas y acciones necesarias para la implementación cabal del Principio 10 de la Declaración de Río¹². Para ello se organizaron talleres nacionales en todos los países, en los que participaron cerca de 400 actores de la región. En Costa Rica, El Salvador, Honduras y la República Dominicana, los perfiles nacionales se convirtieron en material de referencia tanto para las autoridades públicas como para la sociedad civil en materia de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. Más aún, las autoevaluaciones de los marcos institucionales nacionales existentes se convirtieron en material de referencia para apoyar futuras actividades de construcción de capacidades para fortalecer la democracia ambiental¹³.

A principios de 2012, el PNUMA y el UNITAR acordaron desarrollar una iniciativa conjunta para aumentar las capacidades de los gobiernos y actores clave para implementar el Principio 10 de la Declaración de Río a través de procesos multisectoriales y multiactores en concordancia con las Directrices de Bali.

En las secciones que siguen se revisan los últimos avances en materia de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe a partir de la revisión de los marcos legales e institucionales de los 33 países de la región. Se exponen además buenas prácticas identificadas y desafíos pendientes para la región.

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

1. Avances en los últimos 20 años

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

Actualmente en 15 países de la región el acceso a la información pública está garantizado en la constitución, mientras que en 11 países del Caribe de habla inglesa existe una garantía constitucional en

¹¹ La Iniciativa de Acceso ha evaluado los sistemas de participación pública nacionales para garantizar el acceso a la información, la participación y la justicia en los procesos de toma de decisiones que afectan el medio ambiente en 15 países de América Latina y el Caribe. Véase más información [en línea] <http://www.accessinitiative.org/region/latin-america>.

¹² Véase [en línea] www.unitar.org/egp/rio-principle-10-projects.

¹³ Véase [en línea] www.unitar.org/egp/publications.

materia de libertad para recibir información¹⁴. En tanto, en 18 países existen leyes específicas de acceso a la información pública y otros 7 están en proceso de aprobación o creación de una ley (véase el cuadro 4). En la mayoría de los países los parámetros que determinan el acceso a la información ambiental están repartidos entre la ley marco del ambiente y la ley de acceso a la información pública. Como se aprecia en el cuadro 4, solo la Argentina y el Brasil han promulgado leyes específicas para el régimen de acceso a la información ambiental.

El significativo avance en materia de acceso a la información pública que se ha venido dando en América Latina y el Caribe desde inicios de la década del 2000 da cuenta de la importancia que han adquirido en el mundo entero y también en la región la transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. En el ámbito de la OEA un impulso adicional lo representa la Ley modelo de acceso a la información administrativa elaborada por la Secretaría de Asuntos Jurídicos para apoyar a los Estados americanos en los procesos de formulación, revisión y reforma de legislación en la materia y en apoyo de la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción¹⁵.

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 Antigua y Barbuda, por ejemplo, la Ley sobre la libertad de información de 2004 (Parte II), señala que las autoridades públicas deben designar oficiales de información que sirvan de contacto central con el público. La Ley también contempla el nombramiento de un Comisionado de Información, entre cuyas funciones destaca la publicación de una guía con estándares mínimos y un compilado de buenas prácticas en relación con la obligación de las autoridades públicas de publicar información. En Chile y México, en tanto, se han creado –en virtud de las leyes de acceso a la información pública– órganos de transparencia independientes y autónomos, cuyas principales funciones son fiscalizar, promover y fortalecer las capacidades de la sociedad y el Estado en cuanto a la transparencia institucional. En el cuadro 5 se presentan las experiencias comparadas de leyes de acceso a la información pública de la región.

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCOS LEGALES QUE RESGUARDAN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y/O AMBIENTAL Y DEFINICIÓN DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA LEGISLACIÓN

País	Disposición constitucional de acceso a la información pública	Ley de acceso a la información (año)	Otros cuerpos legales de acceso a la información pública o ambiental	Definición de información ambiental en ley de acceso a la información o ley marco de medio ambiente
Antigua y Barbuda	-	Ley sobre la libertad de información (No 19 de 2004)	-	-
Argentina			Decreto No 1.172 (2003), Ley General del Ambiente (No 25.675 de 2002) y Ley del Régimen de libre acceso a la información ambiental (No 25.831 de 2004)	Ley No 25.831, Art 2

¹⁴ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, St Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

¹⁵ http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf.

Cuadro 4 (continuación)

Bahamas		<i>Proyecto de ley sobre la libertad de información^a</i>	La ley de Servicios de Salud Ambiental (No 4 de 1987) prohíbe la publicación de cierta información ambiental sin la autorización de la fuente (art. 30)	-
Barbados	-	<i>Proyecto de Ley sobre la libertad de información^a</i>		-
Belice	-	Ley sobre la libertad de información (No 9 de 1994, reformada en 2008)	Ley de protección ambiental (No 22 de 1992, reformada en 2009)	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Art. 21(6), 24, 106, 242(4)	<i>Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información^a</i>	Ley del Medio Ambiente (No 1.333 de 1992) y Decreto Supremo (No 28.168 de 2005)	-
Brasil	Art.5(14) y 5(33)	Ley de Acceso a la Información (No 12.527 de 2011)	Ley que dispone el acceso público a los datos e información existentes en los órganos y entidades del SISNAMA (No 10.650 de 2003)	Ley No 10.650 Art 2
Chile	Art. 8	Ley sobre Acceso a la Información Pública (No 20.285 de 2008)	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (No 19.300 reformada por la Ley No 20.417 en 2010)	Ley 19.300 art. 31 bis (reformada en 2010)
Colombia	Art. 23 y 74	<i>Proyecto de Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional</i>	Ley por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales (No 57 de 1985), Ley por la cual se crea el Min. de Medio Ambiente y otras disposiciones (No 99 de 1993) y Ley por la cual se expide el código de procedimiento administrativo de lo contencioso administrativo (No 1.437 de 2011)	-
Costa Rica	Art. 27 y 30	-	Ley del Sistema Nacional de Archivos (No 7.202 de 1990), Ley Orgánica del Ambiente (No 7.554 de 1995), Ley de Biodiversidad (No 7.788 de 1998), Ley de la Jurisdicción Constitucional (No 7.135 de 1989) y Ley de Regulación del derecho de petición (No 9.097 de 2012, publicada en 2013)	-
Cuba	-	-	-	-
Dominica	-	-	-	-
Ecuador	Art. 18	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (No 24 de 2004)	Ley de Gestión Ambiental (No 37 de 1999)	Ley No 37 Glosario de Definiciones
El Salvador	-	Ley de Acceso a la +Información Pública (No 534 de 2011)	Ley del Medio Ambiente (No 233 de 1998)	-

Cuadro 4 (continuación)

Granada	-	Proyecto de Ley sobre la Libertad de Información ^a	-	-
Guatemala	Art. 30	Ley de Acceso a la Información Pública (No 57 de 2008)	-	-
Guyana	-	Ley sobre la Libertad de Información (No 10 de 2011) ^b	Ley sobre la protección del ambiente (No 11 de 1996)	-
Haití	Art. 40	-	-	-
Honduras	-	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley No 170 de 2006)	Ley General del Medio Ambiente (No 104 de 1993)	-
Jamaica	-	Ley de Acceso a la Información (No 21 de 2002)	Ley sobre la conservación de los recursos naturales (No 9 de 1991)	-
México	Art. 6	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Gubernamental (2002)	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (1988, última modificación, 2013)	LGEEPA Art. 159 bis
Nicaragua	Art. 66	Ley de Acceso a la Información Pública (No 621 de 2007)	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (No 217 de 1996)	-
Panamá	Art.41,43	Ley que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones (No 6 de 2002)	Ley General de Ambiente (Ley No 41 de 1998)	-
Paraguay	Art.28	-	-	-
Perú	Art.2(5)	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (No 27.806 de 2002)	Ley General del Ambiente (Ley 28.611 de 2005), Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (No 28.245 de 2004), Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (Decreto Supremo No 002 de 2009)	Ley 28.245 Art .31
República Dominicana	Art. 49	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (No 200 de 2004)	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (No64 de 2000)	-
Saint Kitts y Nevis	-	<i>Proyecto de ley sobre la libertad de información^a</i>	-	-
San Vicente y las Granadinas	-	Ley sobre la libertad de información (No 27 de 2003)	-	-

Cuadro 4 (conclusión)

Santa Lucía	-	<i>Proyecto de ley sobre la libertad de información^a</i>	-	-
Suriname	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	-	Ley sobre la libertad de información (No 26 de 1999, modificada en 2003)	Ley sobre la Gestión Ambiental (No 3 de 2000)	-
Uruguay	-	Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (No 18.381 de 2008)	Decreto 484 de acceso a la información pública de 2009, Ley que refiere a la protección del medio ambiente (No. 17283 de 2000)	-
Venezuela (República Bolivariana de)	Art. 28 y 58		Ley Orgánica del Ambiente (No 5.833 de 2006)	-

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

^a Proyecto de ley pendiente de ser aprobada por el poder legislativo.

^b Ley aprobada pero aún no implementada.

**CUADRO 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (7 PAÍSES): ELEMENTOS CENTRALES CONTENIDOS EN LAS LEYES
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

País Ley (Año)	A quién aplica	Concepto de información pública	Transparencia	Plazos y costo	Excepciones y tiempo de excepción	Autoridad o Instituto de Acceso a la Información. Recursos de Revisión
Brasil Ley no. 12.527 (2011)	Órganos públicos de la administración, poderes ejecutivos y legislativos, cortes judiciales; ministerios públicos; fundaciones y demás sociedades controladas total o parcialmente por el gobierno central, los estados, distritos o municipios. También están obligadas las ONG si fines de lucro que reciban recursos públicos	Información contenida en registros sobre actividades de los órganos, su estructura y funcionamiento; que sea producida o custodiada por los órganos o referente a la administración del patrimonio público. Información primaria íntegra y actualizada entres otros.	Activa: Competencias; estructura orgánica; registros de financiación y gastos; contratos y licitaciones; acciones, proyectos y obras de la entidad y preguntas frecuentes entre otros. Pasiva: Toda persona tiene derecho a solicitar información de cualquiera de los órganos a los que aplica la Ley de Transparencia. Los motivos de la solicitud no se pueden pedir.	Plazo: Respuesta, entrega o denegación de la información en 20 días. Prórroga de 10 días en caso justificado. Costo: Gratuito, excepto gastos de reproducción de la información. Para aquellas personas que no dispongan de los medios, será gratuito	Excepciones: Que afecte a la defensa, la integridad, la soberanía o la seguridad nacional; ponga en riesgo negociaciones internacionales o la vida o la salud pública; desestabilice al sector financiero; trate sobre planes estratégicos de las fuerzas armadas o ponga en riesgo investigaciones científicas o tecnológicas, entre otros. Tiempo: Según la clasificación. Ultra secreta: 25 años; Secreta: 15 años; Reservada: 5 años	Institución: No hay. Recurso: Ante el organismo jerárquicamente superior. El plazo para hacerlo es de diez días desde el silencio administrativo o la negativa.
Chile Ley no. 20.285 (2008)	Ministerios; intendencias; gobernaciones; gobiernos regionales; municipalidades; fuerzas armadas, de orden y seguridad pública y cualquier órgano que cumpla función administrativa y empresas del Estado entre otros.	Actos y resoluciones administrativas así como los documentos que los sustentan. Toda información elaborada con presupuesto público o que esté en poder del Estado.	Activa: Estructura orgánica; facultades; marco normativo; planta de personal; contrataciones; transferencias de fondos públicos; actos y resoluciones; trámites que son de su competencia; mecanismos de participación, subsidios y presupuesto que recibe; lista de entidades que están vinculadas y resultado de auditorías entre otros. Pasiva: Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información pública. La solicitud se hará por escrito ante cualquiera de los órganos obligados sin exigir expresión de causa o motivo	Plazo: Respuesta, entrega de información o denegación de la misma en 20 días hábiles. Prórroga de 10 días hábiles en caso justificado. Costo: Gratuito, excepto gastos de reproducción de la información.	Excepciones: Que afecte al debido funcionamiento del órgano o la seguridad nacional; vulnere derechos de terceros; afecte al interés nacional, las relaciones internacionales o la salud pública, entre otros. Tiempo: Cinco años, prorrogable por otros cinco. En caso de información que pueda afectar la integridad territorial, defensa internacional o política exterior de Chile, la prórroga es indefinida.	Institución: Consejo de Transparencia Recurso: Ante el Consejo de Transparencia. El plazo para hacerlo es de 15 días desde el silencio administrativo o la negativa. Después de la resolución del Consejo se puede reclamar ante la Corte de Apelaciones.

Cuadro 5 (continuación)

País Ley (Año)	A quién aplica	Concepto de información pública	Transparencia	Plazos y costo	Excepciones y tiempo de excepción	Autoridad o Instituto de Acceso a la Información. Recursos de Revisión
Honduras Ley no. 170 (2006)	<p>Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; las instituciones autónomas, municipalidades y demás órganos del Estado; las ONGs, las Organizaciones Privadas de Desarrollo y todo ente que reciba o administre fondos públicos y organizaciones gremiales que reciban ingresos por la emisión de timbres, la retención de bienes o que estén exentos e impuestos.</p>	<p>Todo archivo, registro de datos o comunicación contenida en cualquier medio, documento, registro impreso, óptico o electrónico u otro que no haya sido previamente clasificado como reservado que se encuentre en poder de las instituciones obligadas, y que pueda ser reproducida</p>	<p>Activa: estructura orgánica, funciones y atribuciones; leyes y reglamentos que rigen su funcionamiento; políticas, planes, programas y proyectos; registros públicos de cualquier naturaleza; remuneración de sus funcionarios; presupuestos; contrataciones y mecanismos de participación entre otros. Además de la información oficiosa que la Ley atribuye a cada órgano del Estado por separado.</p> <p>Pasiva: toda persona natural o jurídica tiene derecho a solicitar y recibir de las instituciones obligadas información completa, veraz, adecuada y oportuna según la Ley, sin necesidad de acreditar su motivación.</p>	<p>Plazo: Diez días y diez días de prórroga.</p> <p>Costo: está autorizada para cobrar y percibir únicamente los costos de la reproducción previamente establecidos por la institución respectiva</p>	<p>Excepciones: Son reservadas aquellas informaciones que pongan en riesgo la seguridad del Estado; la vida la salud o la seguridad de una persona; que pongan en riesgo la ejecución de la justicia; las relaciones internacionales, la estabilidad económica o los intereses protegidos por la Constitución y la Ley.</p> <p>Tiempo: 10 años. A menos que haya una orden judicial en contra.</p>	<p>Institución: Instituto de Acceso a la Información Pública.</p> <p>Recurso: Ante el Instituto de Acceso a la información pública, el cual tendrá un plazo de 10 días para dictar una resolución. Contra esa resolución solo podrá presentarse un recurso de amparo Constitucional.</p>

Cuadro 5 (continuación)

País Ley (Año)	A quién aplica	Concepto de información pública	Transparencia	Plazos y costo	Excepciones y tiempo de excepción	Autoridad o Instituto de Acceso a la Información. Recursos de Revisión
México Ley Federal de Transpa- rencia y Acceso a la InformaciónP ública y Guberna- mental (2002)	Son sujetos obligados el poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República; el Poder Legislativo Federal, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos; los órganos Constitucionales autónomos, los Tribunales Administrativos Federales y cualquier otro órgano Federal	La Ley remite al artículo Constitucional el cual establece que "toda la información en posesión de cualquier autoridad [...] es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijan las leyes".	Activa: Estructura orgánica, facultades de cada unidad administrativa; directorio de servidores públicos y remuneraciones de los mismos; servicios, tramites y formularios para llevarlos a cabo, datos sobre la unidad de enlace con el público; información relativa al presupuesto y las auditorías; concesiones y contrataciones, especificando los titulares de los mismos; el marco normativo aplicable y las instancias de participación entre otros. Pasiva: cualquier persona o su representante pueden presentar una solicitud escrita o mediante otra forma que apruebe el instituto, para el acceso a la información frente a la unidad de enlace del sujeto obligado. La entrega de la información no estará condicionada a la justificación de los motivos de la petición.	Plazo: Veinte días hábiles para notificar la decisión (extensible por otros 20 días) y diez días desde la notificación para la entrega de documentos. Costo: El costo de la información no será superior a la suma del costo de reproducción y el costo de envío.	Excepciones: Es información reservada aquella cuya difusión pueda comprometer la seguridad, defensa o las negociaciones internacionales del país, dañar la estabilidad financiera o monetaria; ponga en riesgo la vida de una persona o la conducción de una investigación legal. También se considera como reservada la información que otras leyes consideren como confidencial, el secreto industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal y los expedientes judiciales entre otros. No podrá invocarse reserva cuando se trate de violaciones a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Tiempo: doce años con posibilidad de extensión si subsisten las causales de reserva.	Institución: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Recurso: Dentro de los 15 días de la negativa al acceso puede interponerse un recurso frente al Instituto o ante la misma unidad de enlace, que la remitirá al Instituto. La decisión del Instituto puede impugnarse frente al poder Judicial de la Federación.

Cuadro 5 (continuación)

País Ley (Año)	A quién aplica	Concepto de información pública	Transparencia	Plazos y costo	Excepciones y tiempo de excepción	Autoridad o Instituto de Acceso a la Información, Recursos de Revisión
Perú Ley no. 27.806 (2002)	Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los gobiernos regionales y locales; los organismos de la Constitución Política de Perú; los organismos que tengan potestades administrativas y las personas jurídicas privadas que ejerzan funciones administrativas y presten servicios públicos entre otros.	<p>Activá: Datos generales como organigrama, marco normativo y comunicados; información presupuestal; adquisiciones de bienes, proveedores, contrataciones y montos comprometidos; actividades oficiales así como otra información que se estime necesaria. Además los privados sujetos a este régimen deben informar sobre la naturaleza de sus servicios, las tarifas y las funciones administrativas que ejerce.n</p> <p>Pasiva: Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública mediante el funcionario designado por cada ente obligado. No se pedirá la justificación para el ejercicio del derecho.</p> <p>Toda la información que posee el Estado se presume pública exceptuando las descritas en la Ley. Además, se considera como pública cualquier tipo de documentación financiada con presupuesto público que sirva para una decisión administrativa y también las actas oficiales.</p>	<p>Activa: Datos generales como organigrama, marco normativo y comunicados; información presupuestal; adquisiciones de bienes, proveedores, contrataciones y montos comprometidos; actividades oficiales así como otra información que se estime necesaria. Además los privados sujetos a este régimen deben informar sobre la naturaleza de sus servicios, las tarifas y las funciones administrativas que ejerce.n</p> <p>Pasiva: Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad pública mediante el funcionario designado por cada ente obligado. No se pedirá la justificación para el ejercicio del derecho.</p>	<p>Plazo: Siete días hábiles, prorrogable por otros 5 días más.</p> <p>Costo: El costo de la información no será superior al costo de reproducción.</p>	<p>Excepciones: es información secreta la información bélica, militar y de defensa nacional interna o externa. Es información reservada la que puede poner en riesgo la vida de una persona, las operaciones policiales, aquella cuya publicación interfiera con investigaciones y las que puedan perjudicar las relaciones internacionales.</p> <p>No podrá invocarse reserva sobre informaciones relacionadas con la violación de Derechos Humanos o aquellos acordados en la Convención de Ginebra de 1949.</p> <p>Tiempo: 5 años prorrogables (plazo de prórroga no especificado) para la información secreta</p>	<p>Institución: No hay pero se está debatiendo su creación, la cual fue propuesta por la Defensoría del Pueblo en el oficio no. 1359-2012-DP.</p> <p>Recurso: frente a la denegatoria o no respuesta, si no existe un superior jerárquico a la institución, puede darse por agotada la vía administrativa. Agotada la vía administrativa puede iniciarse un proceso contencioso administrativo.</p>

Cuadro 5 (conclusión)

País Ley (Año)	A quién aplica	Concepto de información pública	Transparencia	Plazos y costo	Excepciones y tiempo de excepción	Autoridad o Instituto de Acceso a la Información. Recursos de Revisión
República Dominicana Ley no. 200 (2004)	Organismos y entidades de la administración pública centralizados y aquéllos que sean autónomos y descentralizados; organismos autárquicos y/o descentralizados del Estado; empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado; sociedades anónimas; instituciones privadas que reciban fondos del Estado y los Poderes Legislativo y Judicial.	Información contenida en documentos, escritos, fotografías; grabaciones soportes magnéticos que haya sido creada u obtenida por una autoridad pública y que se encuentre en su posesión y bajo su control.	Activa: Estructura e integrantes; normativas de funcionamiento; proyectos, informes de gestión; base de datos; punto de recibo de quejas, consultas y sugerencias y trámites y transacciones bilaterales. Pasiva: Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información veraz adecuada y oportuna de los órganos obligados.	Plazo: Quince días para notificar la aprobación prorrogable por otros 10 días en casos justificados. En caso de ser rechaza la solicitud la autoridad dispone de cinco días para notificarlo al interesado. Costo: La autoridad puede cobrar el costo de búsqueda y reproducción de la información. También está previsto que la autoridad exima o reduzca el costo para determinados usos de la información.	Excepciones: Información vinculada a la defensa o seguridad del Estado; pueda afectar al sistema bancario o financiero; cuando se interponga con una causa judicial, cuando sean secretos comerciales, industriales; o financieros; cuando sean documentos para el uso deliberativo del gobierno cuando la decisión no ha sido tomada; información que pueda vulnerar la intimidad, vida o seguridad de otras personas e información que pueda dar la salud o seguridad pública entre otros.	Instituto: Existe ante proyecto de ley (iniciativa no. 00970-2012-PLO-SE) Recurso: Ante el órgano jerárquicamente superior al que denegó el acceso. Si el solicitante no está de acuerdo con el fallo de este recurso, dispone de 15 días para llevar el caso a un Tribunal Superior Administrativo. Cuando la administración no se resuelva a o no entregue la información en el tiempo estipulado se puede interponer un recurso de Amparo en el Tribunal Contencioso Administrativo.

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

El caso de Costa Rica es interesante de destacar. La Ley 9097 que regula el Derecho de Petición publicada en el Diario Oficial en marzo de 2013, incluye sanciones por incumplimiento de pronta respuesta por los funcionarios públicos¹⁶.

En materia de información ambiental, si bien la mayoría de las legislaciones ambientales en América Latina y el Caribe hacen referencia a ella, solo 5 países de la región —Argentina, Brasil, Chile, México, y Perú— contemplan en sus leyes una definición explícita de lo que se entiende por información ambiental. En el recuadro 6 se presentan los elementos comunes contenidos en estas definiciones. El cuadro 6 incluye los plazos para la entrega de información contemplados en las legislaciones nacionales.

RECUADRO 6
ELEMENTOS COMUNES CONTENIDOS EN LAS DEFINICIONES DE INFORMACIÓN
AMBIENTAL PRESENTES EN LAS LEGISLACIONES AMBIENTALES
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las definiciones legales de información ambiental en la región difieren de un país a otro. Sin embargo, existe un mínimo común para todos los países que poseen este tipo de disposición legal.

En general, se considera información ambiental toda aquella que esté relacionada con el medio ambiente, independientemente del formato o soporte en el que se produzca o encuentre.

Asimismo, las legislaciones coinciden en matizar qué constituye información ambiental, particularmente si trata de:

- El estado del ambiente y/o alguno de sus elementos físicos, culturales o sociales.
- La interacción de la sociedad con el medio ambiente, incluidas las actividades, obras y circunstancias que puedan afectar a la sociedad o al medio.
- Los planes, políticas, programas y acciones referidas a la gestión del medio ambiente.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de las legislaciones ambientales de: Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PLAZOS PARA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN EN LAS LEYES DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y/O AMBIENTAL Y OTROS REGLAMENTOS

	Plazo (días)	Prórroga (días)	Fuente
Antigua y Barbuda	20 días	20 días	Ley sobre la libertad de información , n° 19 (2004)
Argentina	30 días	-	Ley de régimen de libre acceso a la información pública ambiental, n° 25.831 (2004)
Bahamas	Ley no aprobada	Ley no aprobada	-
Barbados	Ley no aprobada	Ley no aprobada	-
Belice	14 días	-	Ley sobre la libertad de información, n° 9 (1994)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15 días	-	Decreto Supremo sobre transparencia en la gestión pública del Poder Ejecutivo, n° 28.168 (2005)
Brasil	20 días	10 días	Ley n° 12.527 (2011)
Chile	20 días	10 días	Ley de Transparencia, n° 20.285 (2008)
Colombia	10 días	3 días	Ley por la cual se ordena la publicidad de los actos y documentos oficiales, n° 57 (1985)
Costa Rica	10 días	-	Ley de Jurisdicción Constitucional, n° 7.135 (1989)

¹⁶ Artículo 13 de la Ley 9097: Sanciones por incumplimiento de pronta respuesta por los funcionarios públicos: El funcionario público que no responda en el plazo establecido ante una petición pura y simple de un ciudadano, será sancionado con el cinco por ciento (5%) del salario base mensual.

Cuadro 6 (conclusión)			
Cuba	-	-	-
Dominica	-	-	-
Ecuador	10 días	5 días	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, n° 24 (2004)
El Salvador	10 días	5 días	Ley de Acceso a la Información Pública (2011)
Cuadro 6 (conclusión)			
Granada	Ley no aprobada	Ley no aprobada	-
Guatemala	10 días	10 días	Ley de Acceso a la Información Pública (2008)
Guyana	60 días	-	Ley de Acceso a la Información, n° 10 (2011)
Haití	-	-	-
Honduras	10 días	10 días	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2006)
Jamaica	30 días	-	Ley sobre la libertad de información, n°21 (2002)
México	20 días	20 días	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002)
Nicaragua	15 días	10 días	Ley de acceso a la información pública, n° 621 (2007)
Panamá	30 días	30 días	Ley que dicta normas para la transparencia en la gestión pública establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones, n°6 (2002)
Paraguay	-	-	-
Perú	7 días	5 días	Ley de transparencia y acceso a la información pública, n° 27.806 (2002)
República Dominicana	15 días	10 días	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, n° 200 (2004)
Saint Kitts y Nevis	Ley no aprobada	Ley no aprobada	-
San Vicente y las Granadinas	30 días	-	Ley sobre la libertad de información, n° 27 (2003)
Santa Lucía	Ley no aprobada	Ley no aprobada	-
Suriname	-	-	-
Trinidad y Tabago	30 días	-	Ley sobre la libertad de información, n°26 (1999)
Uruguay	20 días	20 días	Ley derecho de acceso a la información pública, n°18.381 (2008)
Venezuela (República Bolivariana de)	-	-	-

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Revisión de legislaciones nacionales.

^a En la Argentina, el decreto 1172/2003 del PEN decreta un plazo de 10 días con 10 días de prórroga

^b En el Brasil, la Ley que dispone el acceso público a los datos e información existentes en los órganos y entidades del SISNAMA, n° 10.650 (2003), establece un plazo de 30 días para la entrega de información ambiental.

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

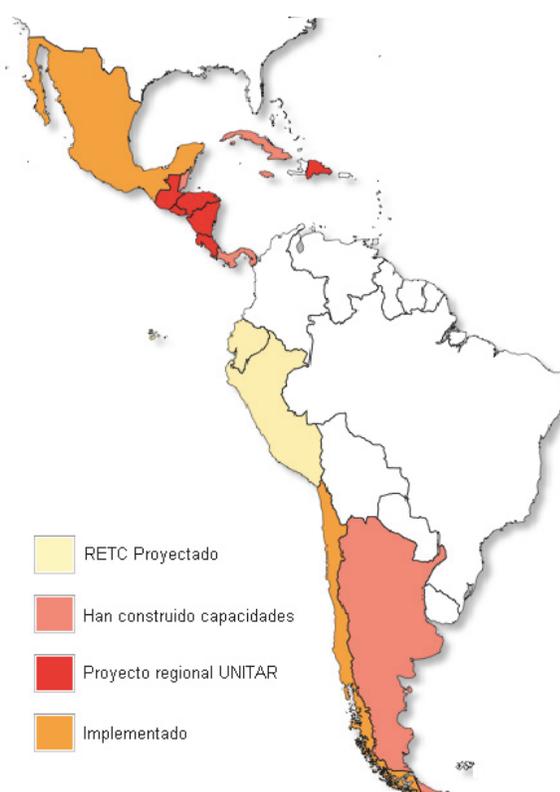
Un RETC es una base de datos que contiene información sobre las emisiones y transferencias al medio ambiente de sustancias químicas potencialmente dañinas. Un RETC se caracteriza por ser una herramienta digital, abierta al público y con datos desagregados y estandarizados sobre la naturaleza y cantidad de las emisiones. Actualmente, los únicos países de la región que cuentan con un RETC

implementado son Chile y México, aunque el Ecuador y el Perú se encuentran en las fases finales de su implementación.

El UNITAR ha llevado a cabo varios programas para facilitar la implementación de RETC en países de la región como: Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México y República Dominicana, así como en el diseño de un RETC regional para Centroamérica. Estos registros son importantes para la aplicación efectiva del principio 10 de la Declaración de Río de 1992, debido a su poder como fuente generadora de información sistematizada, tanto de entes públicos como privados¹⁷. En América Latina y el Caribe los proyectos del UNITAR están resultando clave para la efectiva implementación de estos registros. En el mapa 1 se muestra el estado de los RETC en América Latina y el Caribe.

En cuanto a la generación de información sobre el medio ambiente, gran parte de los países de la región han asumido en su legislación interna la obligación de que alguna autoridad presente información sobre el estado del medio ambiente con una periodicidad determinada. Este es el caso, por ejemplo, de la Argentina, Belice, Chile, Guyana, Haití, México, Panamá, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La publicación periódica y difusión del estado del medio ambiente en los países de la región también ha sido incluida en algunos acuerdos de libre comercio (véase el recuadro 5). En Colombia, en tanto, la obligación de producir informes anuales sobre el estado del medio ambiente se encuentra incorporada en la Constitución (Naciones Unidas, 2012).

MAPA 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE LA CREACIÓN DE REGISTROS DE EMISIONES Y TRANSFERENCIAS DE CONTAMINANTES (RETC), JUNIO DE 2013



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), actualizado al 21 de junio de 2013.

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

¹⁷ Véase [en línea] <http://unitar.org/cwm/prtr>.

Los países también han avanzado en la generación de bases de datos electrónicas de información ambiental, que en algunos países se denominan Sistema de Información Ambiental. Veinte de los 33 países de la región tienen algún tipo de compromiso con este tipo de registros, aunque en algunos casos su implementación es aún incipiente. Destacan los sistemas de información ambiental de Chile, el Ecuador, México y el Perú, que contienen varios indicadores y registros cartográficos y numéricos. En el marco del MERCOSUR, en tanto, se está trabajando para generar un sistema de información ambiental regional para los países miembros¹⁸.

La Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá también ha realizado un gran esfuerzo por mantener bases de datos electrónicas de información actualizada, con un formato amigable para el usuario. La página web de esta entidad gubernamental (www.anam.gob.pa) contiene un apartado titulado “información ambiental” en donde se pueden encontrar mapas interactivos, una recopilación de legislación ambiental, indicadores ambientales, instrumentos de gestión ambiental, estadísticas, avances en el programa REDD e incluso una lista de las sanciones impuestas por faltas administrativas cometidas contra áreas protegidas, en donde se indica el monto de la multa y cuáles no han sido cobradas.

En el recuadro 7 se profundiza en los avances y desafíos en materia de oferta de información ambiental en la región.

RECUADRO 7 LA OFERTA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LA REGIÓN

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

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

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

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

América Latina y el Caribe cuenta también con registros sobre pérdidas y daños asociados a desastres, que se vienen robusteciendo y contribuyen a dar una visión de las consecuencias de los procesos de ocupación y uso inadecuado del territorio, carencia de gobernabilidad y degradación ambiental, que son las causas principales de dichas pérdidas y daños. Sin embargo, esta información aún no se considera parte de los sistemas de información ambiental y,

¹⁸ A cargo del subgrupo de trabajo N° 6 del MERCOSUR (XXXI Reunión ordinaria del SGT N°6 de MERCOSUR, 2004).

en general, no constituye todavía un pilar de los procesos de toma de decisiones orientados a reducir la exposición y la vulnerabilidad ante las amenazas de diversa índole que afectan a la región.

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

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

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

Una de las evidencias del cambio sustancial que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han producido es la Declaración conjunta sobre Derechos de Libertad de Expresión e Internet, firmada en 2011 por las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP).

La Declaración es un reconocimiento al impacto que ha tenido Internet en las comunicaciones y una acotación sobre el papel que desempeñan los Estados, los usuarios y los servidores en su expansión. En la sección 6 de la Declaración se señala que es una obligación de los Estados proveer Internet y que la privación, restricción o negación del acceso a él como mecanismo político o judicial está justificada en muy pocos casos. Plantea asimismo que los Estados tienen la obligación positiva de facilitar el acceso universal a Internet. Al respecto se plantea que los Estados deberían i) establecer mecanismos regulatorios para fomentar un acceso más amplio a Internet, incluso de los sectores pobres y zonas rurales más alejadas; ii) brindar apoyo directo para facilitar el acceso, incluida la creación de centros comunitarios de tecnologías de la información y las comunicaciones y otros puntos de acceso público; iii) generar conciencia sobre el uso adecuado de Internet y los beneficios que puede reportar, especialmente en sectores pobres, niños y ancianos, y en las poblaciones rurales aisladas; y iv) adoptar medidas especiales que aseguren el acceso equitativo a Internet para personas con discapacidad y los sectores menos favorecidos¹⁹.

Considerado por algunos como un derecho humano, incluso las visiones más conservadoras concuerdan en que el acceso a Internet es, si no un derecho en sí, una plataforma catalizadora del ejercicio de los derechos humanos ya reconocidos (información, educación, participación). En julio de 2010 un fallo del Tribunal Constitucional de Costa Rica consideró que “el acceso a estas tecnologías se convierte en un instrumento básico para facilitar el ejercicio de derechos fundamentales”. En tanto, las leyes de acceso a la información de países como el Ecuador, México, Panamá y el Uruguay, entre otros, lo mencionan como una plataforma posible para ejercitar el derecho de acceso a la información.

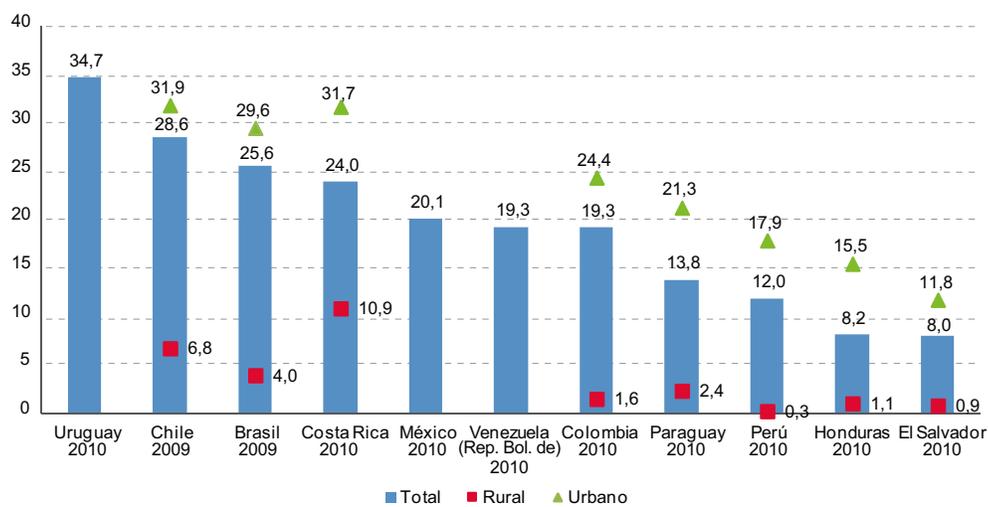
En materia de acceso a Internet, los países más avanzados en la región son la Argentina, el Brasil, Chile, Panamá y el Uruguay. Los datos, sin embargo, son inestables, porque la región está experimentando un verdadero boom en el sector y varían mucho de un año a otro. No obstante, estudios recientes sitúan a la región con una cobertura de acceso a Internet promedio de entre el 30% y el 40%, cerca de la mitad del promedio de los países de la OCDE y con gran heterogeneidad, entre el 50% de Chile y el 10% de Nicaragua (CEPAL, 2012). La región no solo es desigual entre países, sino que también posee rasgos de desigualdad entre sectores urbanos y rurales y entre quintiles de ingreso (véanse los gráficos 1 y 2). Como se aprecia en el gráfico 2, la relación del porcentaje de hogares conectados en

¹⁹ Artículo 6e, Declaración conjunta sobre Derechos de Libertad de Expresión e Internet, artículo 6, Joint Declaration on Freedom of Expression and the Internet [en línea]: [\[http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2\]](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2).

el quintil de más y menos ingresos varía según el país, pero a grandes rasgos es entre 5 y 10 veces mayor en el primer quintil que en el más bajo.

Existen varias iniciativas destinadas a superar a estos números. Es el caso de Costa Rica, que tiene como meta el año 2020 para estar totalmente conectada, o Panamá y algunos estados de México, que han creado espacios públicos (plazas) con acceso libre a Internet.

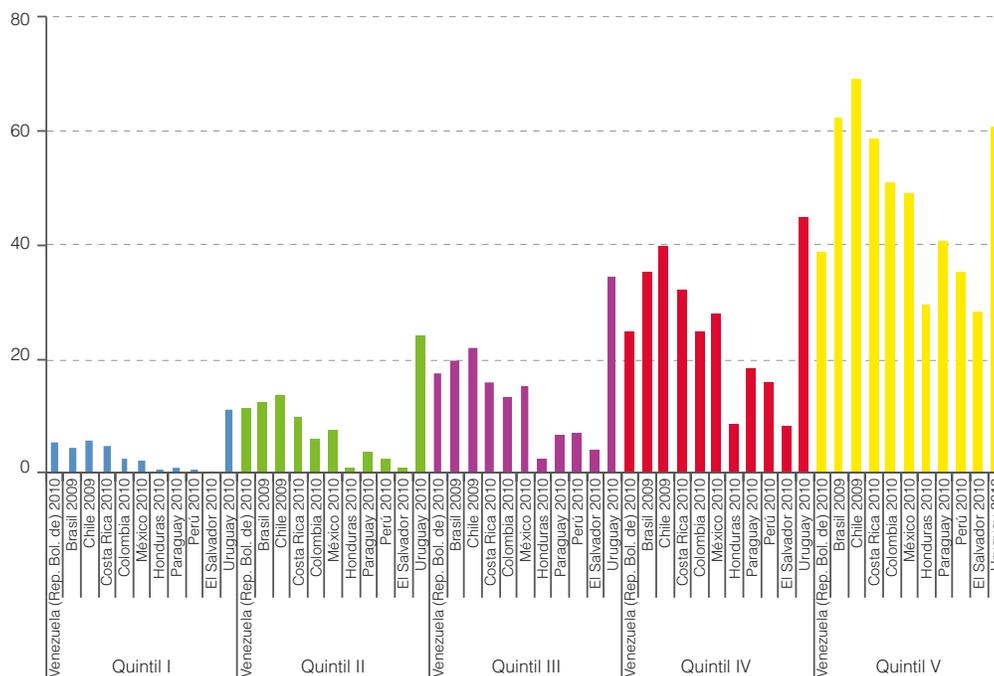
GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HOGARES CON ACCESO A INTERNET
EN ÁREAS URBANA, RURAL Y A NIVEL NACIONAL
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), Santiago de Chile, 2013.

Nota: Corresponde al porcentaje de hogares con acceso a Internet en relación al total de en cada zona.

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HOGARES CON ACCESO A INTERNET
SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Banda ancha en América Latina: más allá de la conectividad* (LC/L.3588), Santiago de Chile, 2013.

Nota: Porcentaje de hogares con acceso a Internet en relación al total de hogares en cada quintil

2. Desafíos

A pesar de los avances evidentes en materia de legislación para resguardar el derecho de la ciudadanía a acceder a la información pública, persisten en la región desafíos de implementación de estas normativas.

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

Destaca en este contexto la experiencia de México, donde el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) firmaron en 2011 un acuerdo de colaboración para asegurar el derecho de acceso a la información a los 7 millones de personas que hablan lenguas indígenas en el país, muchas de ellas como única lengua.

La ley 9097 de Regulación del Derecho de Petición de Costa Rica de 2013 (publicada en 2013) establece asimismo una consideración especial para las comunidades autóctonas o indígenas, manifestando en su artículo 5 que los miembros de comunidades autóctonas o indígenas tendrán derecho a recibir asistencia de la Defensoría de los Habitantes o de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas para formular sus peticiones en idioma español, y a recibir y obtener pronta respuesta.

Un desafío adicional corresponde a ampliar el acceso de los gobiernos y la sociedad civil a las herramientas de tecnología e información ambiental existentes actualmente. Iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto²⁰ y Datos Abiertos para el Desarrollo (OD4D)²¹, que lideran la CEPAL y el Consorcio World Wide Web (W3C) del Brasil, aspiran a poner a disposición del público la información gubernamental, bajo la premisa de que esta práctica contribuye a la transparencia, la rendición de cuentas y una mayor participación de la sociedad civil.

Asimismo, la región debe 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 ámbito, cabe mencionar algunas iniciativas voluntarias como la red de información Eye on Earth²² y el Carbon Disclosure Project²³. Eye on Earth es una red global de información pública impulsada por organismos públicos y privados entre los cuales se encuentran la Agencia Europea de Medio Ambiente, Esri y Microsoft Corp. Se estableció con el objetivo de convertirse en una plataforma para crear y compartir información ambiental, como se señaló en el párrafo 274 del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible *El futuro que queremos*²⁴. El Carbon Disclosure Project, en tanto, agrupa información estandarizada sobre el desempeño ambiental de importantes empresas y ciudades, permite a los distintos actores de la sociedad civil comparar los niveles de contaminación e intensidad en el uso de recursos de las diferentes empresas y hacer un seguimiento de la evolución de este desempeño en el tiempo (Naciones Unidas, 2012).

También en esta línea, se ha propuesto establecer normas para la adopción del ecoetiquetado y otros mecanismos de información para expresar el compromiso de las empresas con la sostenibilidad e informar y educar a los consumidores (Naciones Unidas, 2012). Un estudio de 2012 sobre ecoetiquetas en el Cono Sur concluye que, aunque el Brasil es el único país que tiene legislación sobre el tema, todos los países de esta subregión tienen incentivos suficientes para comenzar a reglamentar el uso de mecanismos de certificación (Fundación Chile/PNUD, 2012). Según el mismo estudio, en el Cono Sur existen 49 certificaciones de este tipo. De estas, 37 se usan en el Brasil, 21 en Chile y la Argentina, 11 en el Paraguay y 8 en el Uruguay. Las ecoetiquetas más usadas son aquellas que identifican la eficiencia energética de aparatos eléctricos, la gestión de bosques y los elementos de oficina (por ejemplo, cartuchos de tinta).

En el Perú, en tanto, el Código de Defensa del Consumidor (art. 36 y 37) establece que los alimentos que contengan grasa transgénica o algún componente genéticamente modificado deberán advertirlo explícitamente en las etiquetas. Colombia, en tanto, además del etiquetado de los organismos genéticamente modificados, ha desarrollado un esquema de ecoetiquetado que cumple con los requisitos de la ISO 14024. El Sello Ambiental Colombiano, instaurado mediante la resolución 1555 de 2005, busca orientar las preferencias de los consumidores hacia productos más amigables con el medio ambiente.

²⁰ Véase <http://aga.org.mx/SitePages/Principal.aspx>.

²¹ Véase <http://www.od4d.org>

²² Véase <http://www.eyeonearth.org>.

²³ Véase <https://www.cdproject.net/en-US/Pages/HomePage.aspx>.

²⁴ “Reconocemos la importancia de los datos basados en la tecnología espacial, el seguimiento in situ y la información geoespacial fidedigna para la formulación de políticas, la programación y las operaciones de proyectos de desarrollo sostenible. En este contexto, observamos la relevancia de la cartografía mundial y reconocemos los esfuerzos desplegados para elaborar sistemas mundiales de observación del medio ambiente, por ejemplo, por la red de información Eye on Earth y mediante el Sistema Mundial de Sistemas de Observación de la Tierra. Reconocemos la necesidad de apoyar a los países en desarrollo en la labor destinada a reunir datos ambientales”.

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

1. Avances en los últimos 20 años

A 20 años de la Cumbre para la Tierra, en la mayor parte de los países de la región se han incluido disposiciones relacionadas con la participación ciudadana en la legislación de medio ambiente o en leyes temáticas o sectoriales y se han creado diferentes tipos de consejos de participación ciudadana (Naciones Unidas, 2012). La mayoría de los países de la región cuentan asimismo con algún grado de participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental de los proyectos (véase el mapa 2).

La participación ciudadana se encuentra más restringida en el ámbito de las políticas, planes y estrategias y es, en general, de carácter discrecional (véase el mapa 3). Una experiencia destacable en este contexto es la incorporación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en la recientemente reformada Ley de Bases Generales del Medio Ambiente de Chile (2010)²⁵. La ley señala que la EAE deberá considerar formas de participación del público interesado y formas de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior (artículo 7° de la reformada Ley 19.300). En el cuadro 7 se presentan las instancias de participación y difusión contempladas en las leyes referidas a la evaluación de proyectos ambientales y políticas en los 33 países de la región.

Los avances en materia de participación en la evaluación de planes, políticas y programas pueden dividirse en dos tipos: la participación a través de la sociedad civil articulada y la participación directa. En la primera, destaca la iniciativa de varios países de la región de crear consejos consultivos especializados, en los que representantes de varios sectores de la sociedad puedan pronunciarse y/o hacer observaciones sobre los planes, políticas o programas propuestos. El Brasil, Colombia, el Ecuador, México y Panamá, entre otros, cuentan con este tipo de instrumento de participación. Los países están también innovando al respecto. En el Ecuador, por ejemplo, la Constitución de 2008 introduce la figura de la Silla Vacía en los gobiernos autónomos descentralizados. Esta figura está normada en el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Popular Ciudadana, donde se establece que: “las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados son públicas y en ellas habrá una silla vacía que será ocupada por una o un representante, varias o varios representantes de la ciudadanía, en función de los temas que se van a tratar, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones. [...] La persona acreditada que participe en los debates y en la toma de decisiones lo hará con voz y voto”.

Costa Rica también ha procurado establecer la participación ciudadana en diferentes formas e instancias. Destaca la Ley de Biodiversidad de 1988 que establece diversos espacios de participación para la toma de decisiones tanto a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, como de la CONAGEBIO, Comisión Nacional de Gestión de la Biodiversidad.

²⁵ Ley 19.300 actualizada en 2010 mediante la Ley 20.417, que introdujo modificaciones sustanciales a la ley orgánica ambiental chilena.

MAPA 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA EVALUACIÓN
DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS



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

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

- Tiene requerimientos definidos para la participación en los procesos de EIA en la ley ambiental.
- Tiene requerimientos para la participación en los procesos de EIA pero no están reglamentados.
- Requerimientos de participación en procesos de EIA sólo en legislación sectorial.
- EIA como instrumento en la legislación sectorial y con participación discrecional o no regulada.
- No dispone de EIA como instrumento de evaluación de impacto ambiental de proyectos.

MAPA 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: REQUERIMIENTOS LEGALES PARA EL INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA



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

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

-  Tiene EAE como instrumento en la legislación ambiental.
-  Tiene EAE como instrumento en la legislación sectorial o regional.
-  No dispone de requisitos legales de EAE.

CUADRO 7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN Y DIFUSIÓN EN LA EVALUACIÓN AMBIENTAL

	Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
Antigua y Barbuda		Existe la evaluación de impacto ambiental en la normativa sectorial, pero no en la ambiental.	
Argentina Ley No. 25.675 (2002)	La ley federal establece requerimientos para EIS, pero están regulados a nivel estatal. Existe el instrumento de <u>EAE</u> en leyes sectoriales, como la Ley No. 26. 639 de 2010 y en algunas legislaciones estatales.	La ley federal requiere mecanismos de participación ciudadana para el proceso de <u>evaluación de impacto ambiental</u> , (que comprende el EIS) y para la evaluación de <u>planes y programas</u> . La regulación específica se encuentra en la legislación estatal.	La ley federal establece que las observaciones no serán vinculantes, pero si son contrarias a la decisión de la autoridad, ésta deberá hacer públicos los fundamentos para la decisión.
Bahamas Ley No. 12 (1997, última enmienda de 2000)	La ley establece que la autoridad <u>puede</u> requerir un informe con los posibles impactos para ciertos proyectos, pero <u>no se</u> establecen instrumentos. Existe un borrador de <u>reglamento</u> sobre la Evaluación de Impacto Ambiental, pero aún no está aprobado.	La Ley establece que la autoridad puede aceptar objeciones a la adjudicación de un permiso.	Todas las objeciones hechas a la autoridad sobre el permiso deberán ser consideradas antes de conceder el permiso.
Barbados		Existe la evaluación de impacto ambiental en la normativa sectorial, pero no en la ambiental.	
Bélica Ley No. 22 (1992, última enmienda 2009) Regulación No. 107 (1995, última enmienda, 2007)	La Ley establece la evaluación de impacto ambiental para <u>proyectos, actividades y programas</u> . En la regulación se describen instrumentos semejantes a los EIS con diferentes categorías dependiendo de la magnitud del objeto de evaluación.	La Ley obliga a la participación y consulta con el público interesado. El reglamento establece reuniones o audiencias públicas y, además, la autoridad puede abrir un periodo para recibir comentarios por escrito en cualquier momento del proceso.	El reglamento establece que el promotor deberá contestar las preguntas y observaciones que se hagan. Los comentarios no son vinculantes y no se establece obligación de justificar la desestimación de comentarios.
Bolivia Ley No. 1.333 (1992) Reglamento de Gestión Ambiental (1995) Reglamento de Prevención y Control Ambiental (1995)	La Ley establece los estudios de evaluación de impacto ambiental para <u>proyectos, obras y actividades</u> . En el reglamento figuran como parte del proceso varias categorías de EIS. El reglamento también establece el proceso de evaluación de impacto ambiental estratégico (de naturaleza similar a la <u>EAE</u>) como instrumento para <u>planes y programas</u> , que se rige bajo las mismas normas que el resto de instrumentos.	La Ley establece el derecho de las personas a participar en la gestión ambiental. Los reglamentos regulan la participación, extendiéndola a todas las fases del proceso. Participación general: se puede participar mediante peticiones a la autoridad o conformando grupos de consulta y asesoramiento creados a tal efecto. <u>Participación en procesos particulares</u> : Mediante peticiones o consultas públicas. Se realizará audiencia pública cuando la autoridad lo estime necesario o cuando la población lo solicite.	Las observaciones de las audiencias públicas son consultivas y es potestad de la autoridad el incorporarlas o desestimarlas.

Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Difusión de información sobre los procesos de evaluación y participación.	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
<p>Brasil Ley No. 6.938 (1981) Resolución No. 001 (1986, CONAMA) Resolución no. 237 (1997, CONAMA)</p>	<p>El reglamento Federal establece la inclusión de un periodo para comentarios de los interesados al EIS. También se establece que si se considera necesario se realice una audiencia pública.</p>	<p>Regulado a nivel estatal.</p>	<p>Regulado a nivel estatal.</p>
<p>Chile Ley No. 19.300 (1994, última enmienda 2010) Decreto Supremo No. 30 (1997, última enmienda 2002)</p>	<p>La Ley incorpora los instrumentos de EIS para los proyectos y actividades y una Declaración de Impacto Ambiental también para proyectos y actividades pero de menor impacto. También se establece la EAE para planes y programas. Existe un reglamento para los EAE que está en proceso de aprobación.</p>	<p>Respecto de proyectos y actividades: los EIS y las Declaraciones de Impacto Ambiental se publicarán en Diario Oficial y en periódico de circulación nacional o local según el caso. Además la documentación podrá revisarse en las oficinas de la autoridad.</p>	<p>La autoridad ambiental deberá considerar las observaciones como parte del proceso de calificación y pronunciarse fundadamente respecto. En los EIS y Declaraciones de Impacto Ambiental, existe un recurso de reclamación para aquellos cuyas observaciones no fueron registradas.</p>
<p>Colombia Ley No. 99 (1993) Decreto No. 2.820 (2010) Decreto No. 330 (2007)</p>	<p>La Ley ambiental establece un sistema de licencias que incluye el EIS como instrumento. La EAE fue introducida por la ley No. 812 de 2003 que presenta el Plan Nacional de Desarrollo, pero aún no está reglamentada y se aplica a nivel sectorial.</p>	<p>Toda entidad del sistema Nacional de Medio Ambiente debe tener un boletín oficial en el que informe de las decisiones en proceso. Además, cualquier persona que solicite por escrito estar informada de las decisiones adoptadas, será correspondientemente informada. También se establece el derecho a solicitar información ambiental. En cuanto a la audiencia pública, deberá ser publicada con 30 días de antelación.</p>	<p>La Ley establece que la decisión administrativa deberá ser motivada, teniendo en cuenta las intervenciones y pruebas recogidas durante la audiencia.</p>
<p>Costa Rica Ley No. 7.554 (1995) Decreto Ejecutivo No. 31.849 (2004)</p>	<p>La ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental para obras, actividades y proyectos. En el reglamento se describen diferentes categorías de EIS como instrumento para este proceso y, además, se describe la EAE para planes políticas y programas.</p>	<p>Se divulgará de forma activa los detalles de las actividades que estén en proceso de evaluación de impacto ambiental. Además los expedientes de EIS y los criterios y porcentajes de ponderación estarán disponibles para consulta.</p>	<p>Las observaciones deben ser incluidas y valoradas en el informe final.</p>

Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Difusión de información sobre los procesos de evaluación y participación.	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
<p>Cuba Ley No. 81 (1997) Resolución No. 77 (1999)</p>	<p>La ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental que incluye el EIS como instrumento para obras y proyectos. Además, establece que algunos planes y políticas podrán ser sometidos a estos procesos.</p>	<p>El reglamento establece la creación de un registro del proceso de evaluación de impacto ambiental, el cual si entrase dentro de las disposiciones del capítulo V de la ley, sería de acceso público.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Dominica</p>	<p>Existe la evaluación de impacto ambiental en la normativa sectorial, pero no en la ambiental.</p>		
<p>Ecuador Ley No. 37 (1999) Decreto Ejecutivo No. 1.040 (2008)</p>	<p>La Ley establece el proceso de evaluación de impacto ambiental para obras proyectos o actividades. Dentro de este proceso se encuentra el instrumento de EIS.</p>	<p>El reglamento establece que las convocatorias a los mecanismos de participación social se harán por uno o varios medios de amplia difusión. Además estos mecanismos no podrán dar comienzo sin que esté la información relevante para cada caso disponible para el público.</p>	<p>Los resultados de los mecanismos de participación deberán sistematizarse y presentarse junto con el EIS para su revisión por la autoridad.</p>
<p>El Salvador Ley No. 233 (1998)</p>	<p>La Ley enmarca varias categorías de EIS dentro del proceso de evaluación ambiental de actividades, obras y proyectos. También se establece la EAE para la evaluación de políticas, planes y programas. Según la ley este instrumento se llevará a cabo por cada autoridad según las directrices de la autoridad ambiental.</p>	<p>La Ley establece el derecho a estar informado veraz y oportunamente, especialmente para poder participar en los procesos de toma de decisiones. Los EIS estarán disponibles para su consulta del público interesado.</p>	<p>La Ley establece que las opiniones recibidas en las consultas públicas deberán ser ponderadas por el Ministerio.</p>
<p>Granada</p>	<p>Existe la evaluación de impacto ambiental en la normativa sectorial, pero no en la ambiental.</p>		
<p>Guatemala Ley No. 68 (1986) Acuerdo Gubernativo No. 431 (2007)</p>	<p>La Ley establece la EAE para planes y programas, y diferentes categorías de EIS, la evaluación de riesgo ambiental y la evaluación de impacto social como instrumentos de gestión para proyectos obras industriales y actividades.</p>	<p>El reglamento establece que la autoridad y los proponentes deberán asegurar la publicidad y difusión de los instrumentos de evaluación. Además, cuando el objeto de los instrumentos se desarrolla en zonas de habla indígena, esto se deberá tener en cuenta para la difusión.</p>	<p>Las observaciones recibidas por la autoridad deberán ser consideradas siempre que cuenten con un fundamento técnico, científico o jurídico que respalde el criterio.</p>

Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Difusión de información sobre los procesos de evaluación y participación.	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
<p>Guyana Ley No. 11 (1996)</p>	<p>La Ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental con instrumentos similares al EIS para proyectos y actividades. También se establece que cuando un plan, política o programa afecte al medio ambiente, deberá pasar por un proceso similar al de los proyectos y actividades, determinando así un instrumento parecido al EAE.</p>	<p>La población dispone de 28 días desde la publicación del inicio del proceso para aportar dudas u observaciones al proceso, que deberán incorporarse en la evaluación ambiental.</p>	<p>Los comentarios y observaciones deberán ser considerados y contestarse en los documentos del proceso de evaluación de impacto ambiental.</p>
<p>Haití Decreto del Medio Ambiente (2005)</p>	<p>La ley introduce las audiencias públicas como mecanismo de participación para las evaluaciones ambientales, proceso que será regulado por el reglamento.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Honduras Ley No. 104 (1993) Acuerdo No. 189 (2009)</p>	<p>La Ley introduce las evaluaciones de impacto ambiental, en cuyo reglamento se establecen como instrumentos varias categorías de EIS y EAE.</p>	<p>El reglamento establece la participación en todas las fases de la evaluación de actividades, obras y proyectos. El proponente deberá incluir a la población en la etapa más temprana posible. En los casos en que se requiera un EIS, la población podrá hacer llegar sus dudas y observaciones para que la autoridad las incluya en los términos de referencia del EIS que el proponente ha de llevar a cabo. Una vez hecho el EIS, este estará disponible por 30 días para consulta y aporte de observaciones del público. También se establece que la autoridad puede llamar a audiencia o foro público. En el caso de las EAE, se establece la participación como elemento transversal, pero no se definen mecanismos más concretos.</p>	<p>A lo largo del reglamento se establece que todos los comentarios deberán registrarse y tomarse en cuenta en la decisión final, pero no existe obligatoriedad de justificar las desestimaciones.</p>
<p>Jamaica Ley No. 9 (1991)</p>	<p>La Ley establece un sistema de licencias en los que, si la autoridad lo cree conveniente, requerirá un proceso de evaluación de impacto ambiental, el cual comprende un EIS. Este proceso no está reglamentado, sin embargo existen guías de la autoridad para llevarlos a cabo.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>

Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Difusión de información sobre los procesos de evaluación y participación.	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
<p>México Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988, última enmienda 2012) Reglamento en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (2000)</p>	<p>La Ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental para proyectos, actividades y algunos planes y programas. Este proceso incorporará la presentación de un manifiesto de impacto ambiental. Además, se establece un EIS en los proyectos de mayor envergadura. La EAE no se ha incorporado a nivel Federal en la legislación ambiental, pese al reconocimiento de la autoridad del instrumento y su uso práctico en algunos sectores (p.e. la EAE del sector Turismo en 2005 o el Proyecto Piloto EAE del programa de obras del sector eléctrico en la región noreste para la selección de sitios y trayecto). Existen más normas a nivel estatal.</p>	<p>Los manifiestos de impacto ambiental deberán publicarse en la gaceta de la autoridad y estar disponibles en medios electrónicos. Los expedientes de evaluación de cada permiso también estarán disponibles para consulta.</p>	<p>Las observaciones aportadas por los participantes en las instancias de participación deberán ser atendidas y resumidas en un acta.</p>
<p>Nicaragua Ley No. 217 (1996, reformada en 2008) Decreto No. 76 (2006).</p>	<p>La participación es uno de los principios rectores del sistema de evaluación, considerando los mecanismos de participación en todos los niveles. El reglamento además especifica la consulta pública en todas las evaluaciones ambientales.</p>	<p>Los documentos del proceso podrán ser consultados por los procedimientos establecidos y usando las provisiones de acceso a la información.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Panamá Ley No. 41 (1998) Decreto Ejecutivo No. 123 (2009) Decreto Ejecutivo 155 (2011)</p>	<p>En el caso de los EIS, los promotores deberán garantizar la participación en las obras o proyectos en la etapa más temprana posible. Según la categoría de EIS, los promotores deberán realizar e incluir uno o varios de los siguientes mecanismos: Reuniones informativas, encuestas, entrevistas, consultas formales, planes de participación ciudadana o foro público. Además se reconoce el derecho a formular observaciones a los EIS y a advertir a la autoridad de efectos no considerados sobre el medio ambiente, para ello se dispone de 8 o 10 días hábiles dependiendo de la categoría del proyecto. El reglamento establece que las EAE se llevarán a cabo en términos parecidos a los de la evaluación de proyectos.</p>	<p>Está reconocido en el reglamento el derecho a informarse del contenido de los EIS y los documentos presentados para la evaluación ambiental de proyectos. Además el promotor deberá publicar un extracto del EIS en al menos dos de los medios de comunicación descritos en el reglamento.</p>	<p>Cuando se presenten objeciones fundamentadas, la autoridad tiene la obligación de revisarlas e informar al promotor del proyecto para que este las evalúe y emita una respuesta.</p>

Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Difusión de información sobre los procesos de evaluación y participación.	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
<p>Paraguay Ley No. 294 (1993) Decreto No. 14.281 (1996) Resolución No. 1.777 (2005)</p>	<p>El reglamento establece que la autoridad, una vez iniciada la solicitud para el permiso, podrá entrar en contacto con los sectores afectados para efectuar consultas. También se establece que la autoridad establezca reglas para la participación de la comunidad afectada, pero éstas no están especificadas. Además se aceptarán observaciones en el periodo estipulado después de la publicación de los informes. También podrá convocarse una reunión o audiencia pública.</p>	<p>La Ley establece que la autoridad pondrá a disposición del público los documentos de la evaluación de impacto ambiental. El reglamento establece que deberá difundirse en la prensa la disponibilidad de los documentos para consulta.</p>	<p>Antes de la otorgación del permiso la autoridad comunicará al promotor los cambios en el proyecto que deberá efectuar a raíz de los comentarios recibidos. Los resultados de las audiencias públicas no son vinculantes pero deberán tomarse en cuenta para los EIS.</p>
<p>Perú Ley No. 28.611 (2005) Ley No. 27.446 (2001, última enmienda 2008) Decreto Supremo No. 019-2009-MINAM Decreto Supremo No. 002-2009-MINAM</p>	<p>El proceso de evaluación de impacto ambiental está descrito en la Ley General del Ambiente y regulado por una ley específica y su reglamento. El proceso incluye los instrumentos de EIS y declaración de impacto ambiental. La enmienda de la ley en 2008 incorpora la evaluación de planes, políticas y programas, incorporando así el instrumento de EAE a la ley.</p>	<p>Es común para todos los instrumentos la publicidad del expediente administrativo. Además, si la autoridad lo requiere deberán hacerse resúmenes ejecutivos en lenguas indígenas. El reglamento establece que la autoridad deberá dar difusión al a los procesos de evaluación con los plazos suficientes para poder incorporar las observaciones de las partes afectadas.</p>	<p>Las observaciones del público deberán registrarse en el plan de participación del objeto de la evaluación e incorporar los cambios que tengan fundamento técnico.</p>
<p>República Dominicana Ley No. 64 (2000) Resolución No. 02-2011</p>	<p>En cuanto a la evaluación de proyectos, el reglamento establece al menos cuatro instancias posibles de participación: la información, las visitas públicas, los comentarios a los EIS y audiencias públicas.</p>	<p>Para los estudios de mayor envergadura, será necesario publicar la intención del promotor de realizar el proyecto en medios adecuados para su recepción por el posible público afectado. Los documentos del proceso, tales como el EIS estarán disponibles para inspección en un plazo de al menos 15 días.</p>	<p>Las observaciones formarán parte de las informaciones a ser consideradas por los distintos comités en la decisión de otorgar o no la autorización ambiental solicitada.</p>
<p>Saint Kitts y Nevis Ley No. 5 (1987)</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>San Vicente y las Granadinas</p>	<p>Existe la evaluación de impacto ambiental en la normativa sectorial, pero no en la ambiental.</p>		

Instrumentos legales (EIS, EAE, evaluación de impacto social y otros)	Disposiciones para la participación ciudadana	Difusión de información sobre los procesos de evaluación y participación.	Obligaciones de la autoridad respecto a las observaciones de la ciudadanía
<p>Surinam Santa Lucía Ley No. 16 (1999)</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Trinidad y Tabago Ley No. 3 (2000) Legal Notice No. 104 (2001)</p>	<p>La Ley establece que las actividades que la ley establece deberán obtener una "acreditación ambiental", la cual puede incluir un proceso de evaluación de impacto ambiental, según el reglamento está incluye un <u>EIS</u>.</p>	<p>La Ley establece que la autoridad abrirá un periodo de comentarios del público para el proceso. El periodo debe ser de al menos 30 días. También se especifica que el promotor deberá abrir un periodo de comentarios sobre los términos de referencia que la autoridad le propone para el <u>EIS</u>.</p>	<p>No especificado, sin embargo la ley explicita un proceso de apelación para los comentarios no incorporados.</p>
<p>Uruguay Ley No. 17.283 (2000) Decreto No. 349 (2005)</p>	<p>La Ley establece un proceso de Autorización Ambiental Previa que incluye varias categorías de <u>EIS</u> para ciertos casos. Leyes sectoriales como la No. 18.308 (2008) y su decreto reglamentario No 221/009 incorporan la <u>EAE</u> como instrumento.</p>	<p>El interesado deberá publicar los datos clave del proceso en el diario oficial y en diarios de circulación nacional y local del proyecto. Podrán consultarse los documentos del proceso.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Venezuela Ley Orgánica del Ambiente Decreto No. 1.257 (1996)</p>	<p>La autoridad <i>podrá</i> ordenar un proceso de revisión y consulta pública de los <u>EIS</u>.</p>	<p>Los promotores publicarán en un diario local el comienzo de la realización del <u>EIS</u>. Además los <u>EIS</u> aprobados permanecerán a disposición del público en el centro de documentación de la autoridad.</p>	<p>Las observaciones podrán ser incluidas total o parcialmente. No se especifica requerimientos de justificar las desestimaciones.</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Marco legislativo de la evaluación del impacto ambiental en Latinoamérica , 2006 [en línea] http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/1069ce004c08ad23ae9cbe79803d5464/3_EIA+in+LAC+poster.pdf?MOD=AJPERES.

Nota: EIA: Evaluación de impacto ambiental. EAE: Evaluación ambiental estratégica. DIA: Declaración de impacto ambiental. EIS: Estudio de impacto ambiental.

En cuanto a la participación directa, destacan países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Perú y el Uruguay, que han sancionado leyes sobre participación ciudadana y han establecido mecanismos formales para fomentar esa participación.

Cabe destacar asimismo la iniciativa legislativa popular, que existe en un número significativo de países de la región y que establece la admisión a trámite legislativo de leyes propuestas por la ciudadanía que estén apoyadas por un número determinado de ciudadanos²⁶.

También se ha avanzado en la región en una mayor integración en la vida política de las poblaciones indígenas y sus comunidades. Varios países han incorporado el tema explícitamente en sus constituciones y 15 países de la región²⁷ han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes, primer tratado internacional integral que especifica los derechos de estos pueblos. Tanto en este Convenio como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General en 2007, se reconoce la importancia de trabajar para una mayor participación de los pueblos indígenas en la vida política de los Estados y el valor de sus decisiones en la gestión de sus territorios históricos.

Más específicamente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas señala que “Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, para obtener su consentimiento libre, previo e informado”. El consentimiento libre, previo e informado (CLPI) al que se refiere la Declaración involucra la necesidad de someter la adopción de medidas o proyectos que afecten a los pueblos indígenas y sus comunidades a un trabajo conjunto, informado con antelación a las comunidades y sometiéndose al dictamen final de estos últimos para su realización o no, conforme a la manera en que resulten afectadas su cultura y vidas por estos (Aranibar, Chaparro y Salgado, 2011).

También los bancos de desarrollo, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo, han incorporado los principios del CLPI en sus acciones, condicionando la financiación de proyectos a un proceso exitoso de CLPI. El Banco Mundial, en tanto, en su política de salvaguarda, también condiciona la financiación a un proceso de consulta libre, previa e informada en aquellos proyectos que sean susceptibles de afectar la vida y el entorno de las comunidades locales, en particular en casos de proyectos de la industria extractiva y de infraestructura (Doyle, 2008).

Más aún, el compromiso de las entidades financieras privadas con el CLPI quedó de manifiesto con los Principios del Ecuador, cuyo principio 5 establece la consulta y divulgación de los proyectos. Setenta y nueve grupos financieros privados han adherido a estos principios, entre los que destacan la mayoría de los grupos bancarios europeos y diez grupos latinoamericanos²⁸.

En síntesis, desde la vigencia del Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, se ha venido imponiendo una visión distinta de las relaciones empresas-comunidades locales, incluidas las comunidades indígenas. Ambos instrumentos han favorecido una mayor apertura a la participación en la toma de decisiones que afectan a las comunidades locales (Aranibar, Chaparro y Salgado, 2011).

²⁶ Países con iniciativa legislativa popular y porcentajes de firmas requeridas: Argentina (3%), Brasil (1%), Colombia (5%), Costa Rica, Ecuador, Guatemala (5000 firmas), Nicaragua (50.000), Paraguay (2%), Perú (0.3%), Uruguay (10%) y Venezuela (República Bolivariana de) (10%) (Hevia de la Jara, 2010).

²⁷ Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de).

²⁸ Principios del Ecuador [en línea] <http://www.equator-principles.com/index.php/about-ep/the-eps>.

2. Desafíos

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

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

El Instituto de los Recursos Mundiales (WRI) llevó a cabo en 2010 una investigación sobre las barreras que los grupos vulnerables enfrentan al intentar acceder a la información, participación y justicia en asuntos ambientales. El estudio concluyó que incluso en aquellos países que están avanzados en la implementación de estos derechos, si se aplican medidas sin tener en consideración las distintas capacidades de la población, en especial las de los grupos históricamente marginados, se está generando una brecha en el acceso a la participación en la toma de decisiones. El estudio identifica seis barreras que enfrentan los grupos vulnerables y propone una serie de soluciones, descritas en el cuadro 8. Estas soluciones, plantea la investigación, deben llevarse a cabo en un contexto en el que exista un marco legal que resguarde los derechos de acceso, se garantice el respeto de la igualdad ante la ley, sin discriminación legal o cultural hacia grupos vulnerables, y se garantice que todas las personas tengan la misma capacidad de ejercer los derechos.

El Ecuador es un país en cuya legislación se ve reflejado el esfuerzo por fortalecer las capacidades de la población para participar en la toma de decisiones. La Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 en su artículo 43, señala que “El Estado fomentará la participación ciudadana a través de sus instituciones, en todos los niveles de gobierno, mediante la asignación de fondos concursables, becas educativas, créditos y otros, a fin de que, las organizaciones sociales realicen proyectos y procesos tendientes a formar a la ciudadanía en temas relacionados con derechos y deberes, de conformidad con la Constitución y la ley”. La ley es explícita en reconocer que su objetivo es propiciar, fomentar y garantizar el ejercicio de los derechos de participación de las ciudadanas y los ciudadanos, colectivos, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, en la toma de decisiones.

Un desafío adicional es la necesidad de establecer y transparentar la manera en que se ponderan las observaciones recibidas por la ciudadanía y crear mecanismos a tal efecto, lo que contribuye a dar mayor credibilidad a los procesos y a prevenir potenciales conflictos (véase la sección D sobre los derechos de acceso y la prevención de conflictos). La diferencia entre la percepción de la comunidad y lo dispuesto por leyes y marcos normativos sobre el sentido de la participación es un elemento que en ocasiones genera frustración y desconfianza en la población respecto de las oportunidades efectivas de incidir en la toma de decisiones en materia ambiental (Naciones Unidas, 2012). En 18 países de la región existen requerimientos legales que obligan a la autoridad a incorporar las observaciones o justificar su desestimación en el caso de la evaluación ambiental de proyectos. En tanto, en solo 7 países de la región existen requerimientos legales que obliguen a las autoridades a informar de manera rápida al público la adopción de una decisión respecto de una evaluación de impacto ambiental.

CUADRO 8
DESAFÍOS PENDIENTES PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE GRUPOS VULNERABLES
Y TRADICIONALMENTE EXCLUIDOS DE LA TOMA DE DECISIONES

Barrera	Medidas para enfrentarla
Leyes Falta de marcos legales para la inclusión	Identificar a los grupos afectados y detectar las oportunidades que existen para mejorar el acceso: Identificar grupos vulnerables cuyos intereses estén comprometidos Dedicar recursos a alzar a dichos grupos a un nivel equivalente al del resto de la población Orientaciones claras a los funcionarios sobre los marcos legales específicos que aplican a estos grupos
Alfabetismo Destrezas de lectura básica Capacidad de comprender contenidos técnicos Lengua	Usar formas apropiadas: Hacer que la información relativa a las decisiones, y a las oportunidades para incidir en ellas, sea consistente con la capacidad de comprensión técnica, el nivel de alfabetismo y la lengua nativa de las comunidades vulnerables Cerciorarse de que la información ambiental que está disponible es útil y efectivamente ayuda a informar la toma de decisiones
Acceso a canales de comunicación Precariedad en el acceso físico a tecnologías de la información como internet, documentos, televisión, radio y otros medios	Usar canales adecuados: Hacer que la información relativa a las decisiones, y a las oportunidades para incidir en ellas, sea comunicada a través de canales conocidos y usados por las comunidades vulnerables Donde las tecnologías informáticas o de comunicación son escasas o inaccesibles, favorecer soluciones no tecnológicas como los carteles en la vía pública o la comunicación a través de los gobiernos locales
Costos Tarifas Transporte y límites de tiempo Trabajo remunerado no realizado y cuidado de la familia (coste de oportunidad en el tiempo)	Reducir costos: Eliminar barreras, reducir tarifas públicas, subsidiar la participación Ofrecer a las personas vulnerables acceso a la información, a procedimientos y a tribunales de manera gratuita o a tarifas escalonadas Llevar los procesos públicos lo más cerca posible de las comunidades a quienes afectan
Exposición al riesgo de participar Riesgos personales (intimidación física o psicológica) Riesgos a la propiedad (amenaza de expropiación, robo, etc.)	Defender a las personas y organizaciones que promueven el acceso capacitando y desarrollando la sensibilidad ante el tema. Esto incluye a organizaciones no gubernamentales, gobiernos locales y medios de comunicación
Documentación oficial Falta de documento de identidad Prueba de cargos	Eliminar barreras legales: Garantizar que todas las personas cuenten con medios eficientes y de bajo costo para obtener su documento de identidad Establecer derechos legales claros respecto al uso de recursos por medios tales como los títulos de propiedad Flexibilizar las normas sobre la prueba de los cargos en los procesos judiciales para grupos vulnerables
Contexto cultural Expectativas respecto a quiénes tienen "voz" Significado o impacto de la participación	Desarrollar capacidades y mejorar la toma de conciencia: Mejorar su capacidad para entender los aspectos técnicos de un proceso de toma de decisiones Hacer que la voz de los grupos vulnerables sea influyente Instruir a los funcionarios públicos sobre la relevancia de tomar en cuenta a los grupos vulnerables

Fuente: J. Foti y L. da Silva, *Voz y opción: abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI), 2010.

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

1. Avances de los últimos 20 años

Los países de la región han avanzado en el diseño y la implementación de instancias especializadas con jurisdicción ambiental, tanto en los sistemas de justicia como en instancias adscritas a organismos ministeriales o autónomos (véase el cuadro 9). Asimismo, en los últimos años, la legislación de varios países de la región ha ido ampliando los resortes procesales, y la jurisprudencia está siendo fecunda y está marcando un camino hacia la mayor operatividad del derecho ambiental (Naciones Unidas, 2012).

Como se aprecia en el cuadro 9, varios países de la región, como Costa Rica y Chile, han optado por el establecimiento de tribunales especializados con jurisdicción ambiental. Trinidad y Tabago, por ejemplo, ha establecido una corte especializada en asuntos ambientales —Comisión de Medio Ambiente de Trinidad y Tabago (Environment Commission of Trinidad and Tobago)— con competencia para conocer de las denuncias de violaciones a la Ley de Gestión Ambiental (*Environmental Management Act*). La ventaja de contar con un tribunal especializado es su competencia para examinar el fondo de la decisión, así como las irregularidades de procedimiento (a diferencia de la revisión judicial). Además, este tribunal especializado está constituido al menos por tres jueces técnicamente capacitados con experiencia en temas ambientales, ingeniería y ciencias naturales y sociales²⁹. Sin embargo, esta Comisión tiene algunas limitaciones de jurisdicción, como la de no poder oír las quejas relativas a apelaciones por los solicitantes de un Certificado de Autorización Ambiental (*Certificate of Environmental Clearance-CEC*), las cuestiones relativas a la aplicación de las normas ambientales contenidas en la Ley de Gestión Ambiental y las apelaciones relativas a la designación de un área ambientalmente sensible.

En 2011 México aprobó un paquete de reformas a diversas legislaciones, tales como el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente (LGEEPA), con la finalidad de dar nacimiento a un ámbito de la participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental, por medio de las acciones colectivas, que previamente, en 2010, fueron introducidas en el artículo 17 constitucional. Con las acciones colectivas el Estado mexicano reconoce y legitima el derecho que tienen determinados grupos sociales cuando se sienten afectados por decisiones de los operadores ambientales y pueden solicitar a las autoridades jurisdiccionales, que resuelvan una controversia que afecte sus derechos, para que se le resarzan económicamente los daños ambientales o se remedien sitios afectados por una actividad antropocéntrica determinada y focalizada. También de la mayor relevancia es destacar otra reforma legislativa que incide directamente en los derechos de información, participación y acceso a la justicia en México. Esta es la relativa a la Ley de Amparo, y su importancia, entre otras cosas, radica en que cualquier persona o grupo puede acceder a la justicia si el Estado mexicano viola algún derecho fundamental reconocido en un tratado internacional, o es omisa al no garantizarlo con acciones concretas, entre otros casos en materia de participación, acceso a la información y/o acceso a la justicia, en materia ambiental.

²⁹ Sección 82 de la Ley de Gestión Ambiental (*Environmental Management Act*).

CUADRO 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (19 PAÍSES): INSTANCIAS ESPECIALIZADAS
CON JURISDICCIÓN AMBIENTAL

País	Instancia especializada con jurisdicción ambiental
Argentina	Unidad Fiscal Federal para Investigación de Delitos contra el Ambiente
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Fiscalías ambientales y tribunales agroambientales ^a
Brasil	Procuradores o promotores de justicia ambiental
Chile	Fiscales ambientales y tribunales ambientales ^a
Colombia	Procurador para temas ambientales y agrarios
Costa Rica	Fiscalías ambientales y Tribunal Ambiental Administrativo ^b
El Salvador	Fiscalías ambientales
Guatemala	Fiscalías ambientales
Honduras	Fiscalías ambientales
Jamaica	Oficina del Director del Ministerio
México	Procuradurías y fiscalías ambientales
Nicaragua	Procuraduría Ambiental
Panamá	Fiscalías ambientales
Paraguay	Fiscalías ambientales
Perú	Fiscalías ambientales
República Dominicana	Procuraduría para la Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales
Trinidad y Tabago	Comisión Ambiental de Trinidad y Tabago
Venezuela (República Bolivariana de)	Fiscalías ambientales

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Merlo, "El Ministerio Fiscal en Paraguay", 2008 [en línea]: <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/5%20MINISTERIO%20PUBLICO%20FISCAL%20Y%20PROTECCION%20AMB/16%20Merlo%20Ministerio%20fiscal%20en%20Paraguay.pdf>.

^a Todavía no están en pleno funcionamiento.

^b Adicionalmente en Costa Rica existe dentro de la Procuraduría General de la República un Procurador encargado de la zona marítima terrestre y el ambiente. Igualmente los Juzgados Agrarios tienen competencias ambientales.

El Paraguay, en tanto, cuenta desde 1996 con una Dirección de Investigación de Delitos Ambiental y una ley (Ley Núm. 716/916) que sanciona delitos contra el medio ambiente. En esta ley se especifican las acciones que se consideran delitos ambientales y sus agravantes. En 1998, el Ministerio Público creó una Unidad fiscal especializada en hechos punibles contra el ambiente, que en la actualidad cuenta con nueve fiscales especializados en la materia³⁰. Estas fiscalías ambientales dependen directamente del Ministerio Público.

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

³⁰ Merlo, R., 2008. El Ministerio Fiscal en Paraguay. Documento de talleres del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/5%20MINISTERIO%20PUBLICO%20FISCAL%20Y%20PROTECCION%20AMB/16%20Merlo%20Ministerio%20fiscal%20en%20Paraguay.pdf>.

Los países de la región también han comenzado a establecer mecanismos para asegurar que los ciudadanos puedan recurrir a la justicia o algún otro órgano independiente en caso de que sientan vulnerado su derecho a un medio ambiente limpio. En 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. En Trinidad y Tabago, por ejemplo, cualquier individuo o grupo de individuos puede iniciar una acción civil ante la Comisión de Medio Ambiente contra cualquier parte por la violación de una obligación ambiental contemplada en la Ley de Gestión Ambiental³¹. La acción no puede ser instituida hasta 60 días después de la notificación de la infracción a la Ley de Gestión Ambiental y siempre que la autoridad no haya tomado acción legal.

Se ha planteado que un efectivo acceso a la justicia ambiental requiere de procesos judiciales independientes y expeditos que contemplen la reparación por daño ambiental. En el cuadro 10 se incluyen las obligaciones de compensación y reparación de daños ambientales en las leyes marco de medio ambiente de los países de la región y se resumen las disposiciones de las leyes marco de medio ambiente que aluden a la responsabilidad civil ante actos u omisiones que deterioren el medio ambiente. Además se observa que en varios países de la región la obligación de la restauración del medio es independiente de cualquier otro tipo de sanción. El Paraguay, si bien no tiene una ley Marco sobre el Medio Ambiente, su Constitución establece que “ todo daño al ambiente importará la obligación primordial de recomponer o indemnizar” (Art. 8).

CUADRO 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OBLIGACIÓN DE COMPENSACIÓN Y REPARACIÓN
DE DAÑOS AMBIENTALES EN LAS LEYES MARCO DE MEDIO AMBIENTE

Argentina	Ley N° 25.675 de 2002	Artículo 31: Si en la comisión del daño ambiental colectivo, hubieren participado dos o más personas, o no fuere posible la determinación precisa de la medida del daño aportado por cada responsable, todos serán responsables solidariamente de la reparación frente a la sociedad [...]
Bolivia	Reglamento de la Ley N°1333 de 1992	Artículo 108 Los responsables de actividades económicas que causaren daños ambientales serán responsables de la reparación y compensación de los mismos. Esta responsabilidad persiste aún después de terminada la actividad de la que resultaren los daños.
Brasil	Decreto N° 6514 de 1998	Artículo 21: IV. La prescripción de la pretensión punitiva administración no elude la obligación de reparar el daño ambiental

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

Cuadro 10 (continuación)

Chile	Ley N° 19.300 de 1994 (2010)	Artículo 3: Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que culposa o dolosamente cause daño al medio ambiente, estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo en conformidad a la ley
Costa Rica	Ley N° 7554 de 1995	Artículo 99: Ante la violación de las normativas de protección ambiental o ante conductas dañinas al ambiente claramente establecidas en esta ley, la Administración Pública aplicará las siguientes medidas protectoras y sanciones: g) Imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente o la diversidad biológica
Cuba	Ley N° 81 de 1997	Artículo 70: Toda persona natural o jurídica que por su acción u omisión dañe el medio ambiente está obligada a cesar en su conducta y a reparar los daños y perjuicios que ocasione
Ecuador	Ley N° 37 de 1999	Artículo 43: Sin perjuicios de las demás acciones legales a que hubiere lugar, el juez condenará al responsable de los daños al pago de indemnizaciones a favor de la colectividad directamente afectada y a la reparación de los daños y perjuicios ocasionados. Además condenará al responsable al pago del diez por ciento (10%) del valor que represente la indemnización a favor del accionante
El Salvador	Ley N° 233 de 1998	Artículo 96: Siempre que se imponga una sanción administrativa se ordenará al infractor la restauración, restitución o reparación del daño causado al ambiente, concediéndole un plazo prudencial para hacerlo. Caso de incumplimiento se procederá a determinar por peritos nombrados por el Ministerio el valor de la inversión que debe ser destinada a tales objetivos. La certificación del valúo y de la resolución que ordena la restauración, restitución o reparación del daño tendrá fuerza ejecutiva contra el infractor.
Guatemala	Ley N° 68 de 1986	Artículo 31: g) Cualesquiera otras medidas tendientes a corregir y reparar los daños causados y evitar la contaminación de actos perjudiciales al medio ambiente y los recursos naturales
Honduras	Ley N° 104 de 1993	Artículo 87: g) Reposición o restitución de las cosas y objetos afectados a su ser y estado naturales, si fuera posible
Jamaica	Ley N°9 de 1991	Artículo 18 Sin perjuicio de lo dispuesto en este artículo, cuando la Autoridad observe que las acciones de una actividad sean tales que supongan una seria amenaza a los recursos naturales o la salud pública, la Autoridad puede dar a la persona que llevó o esté llevando a cabo la actividad una nota de aviso, especificando la actividad infractora y obligando [...] a restaurar los recursos naturales a su condición previa a la actividad.

Cuadro 10 (conclusión)

México	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección ambiental (1988)	Artículo 203: Sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan, toda persona que contamine o deteriore el ambiente o afecte los recursos naturales o la biodiversidad, será responsable y estará obligada a reparar los daños causados, de conformidad con la legislación civil aplicable
Nicaragua	Ley N° 217 de 1996	Artículo 141: Toda persona que por acción u omisión deteriore el ambiente, está obligada a reparar los daños y perjuicios que ocasionen a los recursos ambientales, al equilibrio del ecosistema, a la salud y calidad de vida de la población
Panamá	Ley N° 41 de 1998	Artículo 108 El que, mediante el uso o aprovechamiento de un recurso o por el ejercicio de una actividad, produzca daño al ambiente o a la salud humana, estará obligado a reparar el daño causado, aplicar las medidas de prevención y mitigación, y asumir los costos correspondientes
Perú	Ley N° 28.611 de 2005	Artículo 142: Aquel que mediante el uso o aprovechamiento de un bien o en el ejercicio de una actividad pueda producir un daño al ambiente, a la calidad de vida de las personas, a la salud humana o al patrimonio, está obligado a asumir los costos que se deriven de las medidas de prevención y mitigación de daño, así como los relativos a la vigilancia y monitoreo de la actividad y de las medidas de prevención y mitigación adoptadas
República Dominicana	Ley N° 64 de 2000	Artículo 169: Sin perjuicio de las sanciones que señale la ley, todo el que cause daño al medio ambiente o a los recursos naturales, tendrá responsabilidad objetiva por los daños que pueda ocasionar, de conformidad con la presente ley y las disposiciones legales complementarias. Asimismo estará obligado a repararlo materialmente, a su costo, si ello fuere posible, e indemnizarlo conforme a la ley. La reparación del daño consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho, en los casos que sea posible, en la compensación económica del daño y los perjuicios ocasionados al medio ambiente o a los recursos naturales, a las comunidades o a los particulares
Uruguay	Ley No 16466 de 1994, Ley No 17283 de 2000	Artículo 4 de la Ley N 16466 de Evaluación de Impacto Ambiental: Sin perjuicio de las sanciones administrativas y penales que señale la ley, quien provoque depredación, destrucción o contaminación del medio ambiente en violación de lo establecido por los artículos de la presente ley, será civilmente responsable de todos los perjuicios que ocasione, debiendo hacerse cargo, además si materialmente ello fuera posible, de las acciones conducentes a su recomposición. Cuando los perjuicios ocasionados por dicha violación sean irreversible, el responsable de los mismos deberá hacerse cargo de las medidas tendientes a su máxima reducción o mitigación, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran corresponder. Artículo 16 de la Ley N 17283 General de Protección del Medio Ambiente: Preve la recomposición de oficio cuando el responsable se demore o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación previstas en el artículo 4° de la Ley 16466 se podrá solicitar la imposición judicial de astreintes o hacerlo de oficio, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

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

Otro avance positivo es la paulatina inserción de pasos previos a los procesos judiciales. En la Argentina, por ejemplo, existe la Ley 26.589 sobre mediación y conciliación obligatoria, que tiene como objetivo establecer y regular un diálogo previo a la instancia judicial entre las partes. Esta ley es de carácter general, pero también aplica a los procesos ambientales.

Cabe destacar también otra iniciativa, la figura del Defensor del Pueblo, que existe en países como el Uruguay, el Ecuador y el Perú. En el Perú, el Defensor del Pueblo funciona como un órgano independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, y no ejerce de juez ni fiscal, por lo que no dicta sentencias ni tiene ningún tipo de atribuciones legales. La defensoría del pueblo es el punto focal de recepción de quejas y consultas de los ciudadanos y les brinda asesoría legal cuando sus derechos son vulnerados. También tiene la potestad de escribir informes y recomendaciones a las administraciones con el objetivo de mejorar el desempeño de estas respecto de los derechos de los ciudadanos. Así, la defensoría del pueblo actúa como colaborador de la administración que sirve como nexo entre la ciudadanía y el gobierno y que puede ser útil en materia de acceso a la justicia ambiental. Similares funciones tiene la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica, sus informes tienen fuerza moral, pero no son vinculantes.

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

2. Desafíos

Los principales desafíos en el acceso a la justicia en la región incluyen limitaciones en el tipo de personas (natural o jurídica, directamente afectada o público general, otros) que pueden iniciar un proceso legal y el elevado costo de las acciones legales. Un ejemplo de esta realidad son los países caribeños del Commonwealth, en cuyo sistema se ha de hacer una demostración de daños para obtener un orden preventivo de cese del perjuicio. Además, en este sistema se pueden cargar las costas del proceso judicial a quien lo pierda.

El acceso a la justicia en materia ambiental, así como en otros temas de interés público, depende en gran medida de la existencia de plataformas de apoyo y soporte para el litigio de interés público ambiental. Diversos estudios en la literatura sobre movilización legal, acceso a la justicia y cambio social, han puesto en evidencia la relación que existe entre el acceso de la ciudadanía a los tribunales por temas de interés público y el desarrollo de plataformas de apoyo para este tipo de litigio. La existencia de organizaciones —públicas o privadas— capaces de utilizar el litigio de una manera estratégica para influir en la política pública, la disponibilidad de abogados dispuestos a tomar casos de interés público así como la disponibilidad del financiamiento necesario para cubrir los costos mínimos del litigio son algunos de los componentes de estas plataformas de apoyo identificados en la literatura especializada³².

El activo rol en material ambiental del Ministerio Público en el Brasil o de la Defensoría del Pueblo de la Nación en Argentina son buenos ejemplos de cómo la existencia de organizaciones —en estos casos públicas— ha posibilitado el acceso a la justicia a grupos sociales que de otra manera, difícilmente hubiesen llegado con sus demandas ambientales a la justicia.

Otros países, como Santa Lucía en el Caribe y Bolivia (Estado Plurinacional de), el Ecuador y el Perú en América Latina, también han establecido medidas para ayudar a la población de escasos recursos a acceder a la justicia sin que el costo del proceso suponga un factor limitante. Otro desafío pendiente es la completa integración de las comunidades indígenas en el modelo social, de manera tal que el

³² Véase por ejemplo Epp, Charles (1998), *The rights revolution. Lawyers, activists and supreme courts in comparative perspective*. Chicago: University of Chicago Press.

pertenecer a una de estas comunidades no suponga un limitante para el acceso a la justicia. Países como México, Guyana y el Perú, entre otros, están trabajando activamente hacia este objetivo.

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

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

Entre las reformas que permitirían mejorar el acceso a la justicia ambiental en la región se han planteado la eliminación de trabas a la persecución de los delitos ambientales; el reconocimiento de los intereses ambientales difusos y colectivos en procedimientos procesales y administrativos; la exigibilidad ante tribunales del cumplimiento de los mecanismos de consulta y de participación ciudadana; la creación de tribunales, fiscalías y procuradurías ambientales y su adecuada distribución espacial; la capacidad para detener actividades perjudiciales al medio ambiente o la salud; la consideración de las mayores garantías que requieren los pueblos indígenas y el reconocimiento de la diversidad de idiomas y culturas³³.

Además, en la Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental emanada del Congreso Mundial realizado en el marco de Río+20, los presidentes de tribunales supremos y magistrados de rango superior, fiscales generales y fiscales principales, auditores generales, jefes de ministerios públicos y otros representantes de alto rango de las comunidades jurídica y de auditoría manifestaron que los Estados deberían cooperar en la creación de capacidad y el apoyo a los juzgados y tribunales, así como a los fiscales, auditores y otros interesados en los planos nacional, subregional y regional, para la aplicación de la legislación ambiental, y en la facilitación del intercambio de mejores prácticas con miras a alcanzar la sostenibilidad ambiental alentando a las instituciones competentes, como los institutos judiciales, a que impartan educación permanente³⁴.

³³ Véase información sobre acceso a la justicia y reformas en los informes geonacionales [en línea] <http://www.pnuma.org/deat1/nacionales.html>.

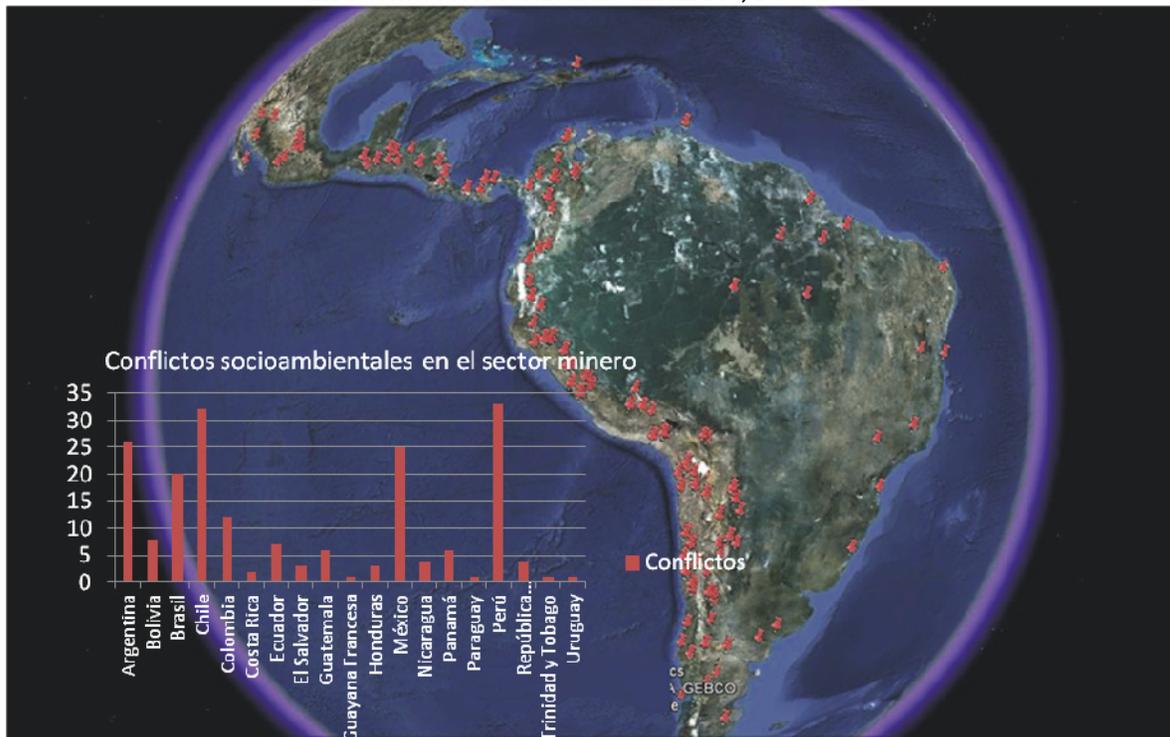
³⁴ Véase [en línea] <http://www.unep.org/delc/worldcongress/Portals/24151/UNEPGC.27-13-Espanol.pdf>.

IV. Los derechos de acceso y la prevención de conflictos ambientales en América Latina y el Caribe

Una preocupación adicional en la región es el creciente número de conflictos socioambientales relacionados con el manejo y la explotación de los recursos naturales (véanse los gráficos 3 y 4). Según un informe de la Defensoría del Pueblo del Perú de 2011, el 55% de los 214 conflictos sociales identificados tenía un carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo del Perú, 2011). La mayoría de estos conflictos enfrentaban a empresas mineras y comunidades locales que se encontraban dentro de sus áreas de influencia.

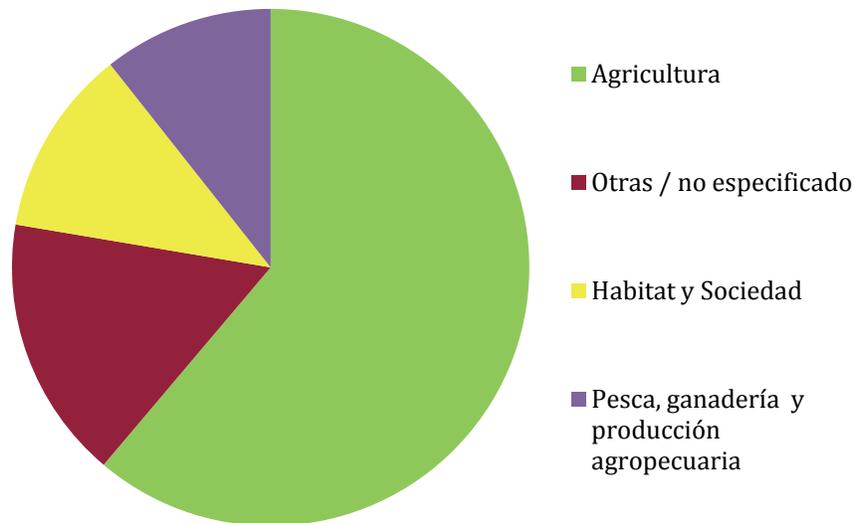
El actual estado de la conflictividad socioambiental en la región se viene dando, en general, en el marco de una economía en crecimiento con niveles de pobreza y pobreza extrema subsistentes, sobre todo en áreas rurales, y una marcada expansión de las actividades extractivas, como la minera, la petrolera, la gasífera, la pesquera, la forestal y la hidroenergética.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES
EN TORNO A ACTIVIDADES MINERAS, 2004-2012



Fuente: Elaborado a partir de datos del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [en línea] www.olca.cl. (Revisado junio 2013)

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: SECTORES AFECTADOS POR CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES
EN TORNO A ACTIVIDADES MINERAS, 2004-2012



Fuente: Elaborado a partir de datos del Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales [en línea] www.olca.cl. (Revisado junio 2013)

En muchos casos, subsisten también crisis de representación política y fragmentación social, y una débil capacidad del aparato estatal para cubrir todo el territorio nacional. A ello se suman las limitadas capacidades de las autoridades locales subnacionales y de los líderes de la sociedad civil, así como de los agentes públicos y privados, para generar espacios para la deliberación, el diálogo y la participación constructiva, que prevalezcan sobre las opciones confrontacionales o violentas. En la región, sigue siendo un reto construir y fortalecer la democracia, y los pasos decisivos para lograrlo van en el sentido de cerrar las brechas sociales, conseguir que el crecimiento sea inclusivo, que la explotación de los recursos naturales se realice de manera ambiental y socialmente responsable, y que el diálogo sea asumido por las autoridades y los ciudadanos como un medio y un fin (Naciones Unidas, 2012).

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

Uno de los mayores reclamos de las poblaciones en territorios de extracción de recursos naturales se refiere al limitado acceso a información completa, adecuada y de calidad. En ocasiones el Estado deja en manos de las empresas la responsabilidad de informar a las poblaciones de los proyectos y sus posibles impactos, lo que genera desconfianza en las comunidades (Aranibar, Chaparro y Salgado, 2011).

En este sentido, el tratamiento de los conflictos debe realizarse mediante un esfuerzo inicial tendiente a generar información y difundirla, y fortalecer la capacidad de las autoridades y dirigencias locales, de los líderes de organizaciones de base y de la población en general sobre sus derechos como ciudadanos y sobre las rutas a seguir para llegar a acuerdos satisfactorios para todas las partes involucradas en estos conflictos. Existe evidencia que sugiere que los conflictos ambientales, sobre todo los que han contado con una participación muy activa de la población mediante el aporte de ideas, información y posibles soluciones, suelen generar oportunidades de transformación positiva al instalar temas y opciones no consideradas previamente (Naciones Unidas, 2012).

V. Reflexiones finales

Como se aprecia en el presente documento, a pesar de los significativos avances registrados en los últimos 20 años, en muchos países la legislación para facilitar la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río aún no está desarrollada o encuentra dificultades de implementación. En muchos casos, la defensa de los derechos de acceso se ha ido abriendo camino a través de decisiones jurisdiccionales.

De un cuestionario contestado por los gobiernos de 16 países de la región y 10 organizaciones de la sociedad civil de distintos países, se identificaron las siguientes limitaciones para la implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental. Once de los 16 gobiernos sitúan la escasez de recursos financieros como una limitación, siete marcaron también la falta de instancias de capacitación sobre el tema. La tercera limitación más observada por los gobiernos fue la debilidad de los marcos institucionales. Para las organizaciones de la sociedad civil la principal limitación es la escasa importancia asignada a los temas, seguida de la falta de instancias de capacitación y la falta de recursos financieros.

En cuanto a los desafíos identificados en el mismo cuestionario, tanto gobiernos como sociedad civil coinciden en destacar la generación y difusión sistematizada de información y la educación y la construcción de capacidades en la ciudadanía y los funcionarios como las principales prioridades de sus respectivos países. También destacó en las respuestas de los gobiernos la construcción de marcos legales para los derechos de acceso como uno de los principales desafíos.

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

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

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

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

La Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica (No 7554) también contempla un capítulo sobre educación e investigación ambiental. En él se plantea que el Estado, las municipalidades y las demás instituciones, públicas y privadas, fomentarán la inclusión permanente de la variable ambiental en los procesos educativos, formales y no formales, de los programas de todos los niveles, con el objeto de adoptar una cultura ambiental para alcanzar el desarrollo sostenible (Art. 12).

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

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

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

En este contexto, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible³⁵. (Río+20), se firmó la Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el Anexo 1 se aprecian los países que han adherido a la Declaración a octubre de 2013.

³⁵ Véase [en línea] en: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a.conf_216.11sp_.pdf.

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

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

Si bien los países signatarios no han definido aún la naturaleza y contenidos del instrumento regional, se ha planteado la importancia de respetar los estándares ya alcanzados en materia de derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, tanto en el ámbito regional como global.

Entre los argumentos que sustentan la idea de avanzar hacia una convención regional se ha señalado la posibilidad de que los países puedan participar activamente, desde el inicio, en el desarrollo y la configuración del texto del instrumento regional, considerando las especificidades de cada uno y creando un sentido de pertenencia regional. Además, los países de América Latina y el Caribe comparten lazos culturales que podrían simplificar las negociaciones y hacer más fácil el consenso.

También se ha planteado que este probablemente sería un proceso más rápido que un debate global y que una convención de este tipo podría fortalecer las instituciones regionales existentes y generar sinergias con procesos en marcha para reducir las limitaciones de recursos³⁶. Otros argumentos que sustentan la idea de avanzar hacia un instrumento regional incluyen el envío de una fuerte señal a los demás países (incluidos los aliados comerciales y de asistencia), así como a los inversionistas extranjeros, del compromiso de los países signatarios con la buena gobernanza; y el convencimiento de que la participación pública y real mejora la calidad de la toma de decisiones en materia ambiental y aumenta la confianza en las decisiones adoptadas por los gobiernos.

La adopción y puesta en práctica de una estrategia para alcanzar el desarrollo sostenible es una tarea global y su éxito solo es posible en un nuevo contexto internacional basado en principios compartidos. La perspectiva de derechos supone impulsar políticas públicas activas dirigidas explícitamente a disminuir la desigualdad en todas sus manifestaciones. La falta de derechos de acceso no solo atenta contra la profundización democrática y un desarrollo más sostenible, sino que además impide la consideración adecuada de la diversidad de procesos culturales y de las inquietudes y necesidades de la población en situación de exclusión o marginación. Por ello toda agenda del desarrollo reclama la función central del Estado como garante de estos derechos.

³⁶ Véase [article19.org](http://www.article19.org/) [en línea] <http://www.article19.org/>.

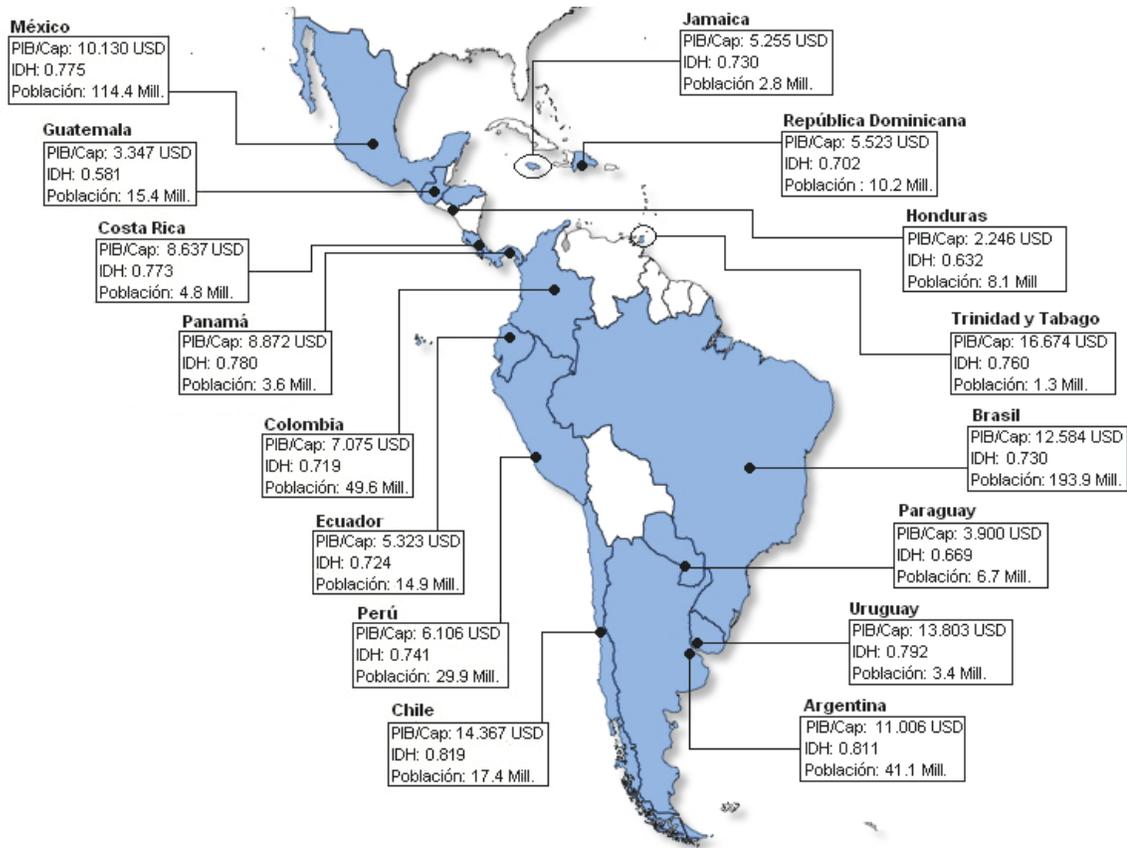
Bibliografía

- Acuña, Guillermo (2010), *El acceso a la información y participación pública en la toma de decisiones ambientales en América Latina: Avances y desafíos hacia una mejor aplicación del principio 10 de la Declaración de Río*, Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Aranibar, A.M., E. Chaparro y R. Salgado (2011), “La industria extractiva en América Latina y el Caribe y su relación con las minorías étnicas”, *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 156 (LC/L.3411), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- ARTICLE 19 (2011), “Global Campaign for Free Expression, on Incorporating Principle 10 and the Right to information in the Rio 2012 Outcomes” [en línea] [http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=230&type=510&menu=20&template=529&str=International%20environmental%20governance%20\(IEG\)](http://www.uncsd2012.org/rio20/index.php?page=view&nr=230&type=510&menu=20&template=529&str=International%20environmental%20governance%20(IEG)).
- ARTICLE 19/The Access Initiative (2011), “Moving from principles to rights. Rio 2012 and ensuring access to information, public participation, and access to justice for everyone”, julio [en línea] <http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Moving%20from%20Principles%20to%20Rights.pdf>.
- Balmaceda, J.L. (2012), “Hacia un compromiso medioambiental regional”, *Diario Financiero Online*, 14 de agosto http://www.df.cl/hacia-un-compromiso-medioambiental-regional/prontus_df/2012-08-13/175635.html.
- Concha, Gastón y Alejandra Naser (eds.) (2012), “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, *Documentos de Proyecto*, N° 465 (LC/W.465), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), “Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe”, *Documentos de Proyecto*, N° 505 (LC/W.505), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago de Chile.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2011), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile*, Santiago de Chile [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/21252/lcl2305e.pdf>.

- CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (1999), "Participación ciudadana temprana en el marco del sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Guía para titulares de proyectos de inversión", Santiago de Chile.
- Davies, R. y D.M. Franks (2011), "The costs of conflicts with local communities in the extractive industry", *Proceedings of the First Seminar on Social Responsibility in Mining*, David Brereton, Dante Pesce y Ximena Abogabir, Santiago de Chile.
- Doyle, C. (2008), "Free, Prior, Inform Consent (FPIC) a universal form and framework for consultation, benefit sharing in relation to indigenous peoples and the extractive sector", documento preparado para el taller de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sobre industrias extractivas, pueblos originarios y derechos humanos, Moscú, 3 y 4 de diciembre.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2011) [en línea] <http://www.defensoria.gob.pe/defensoria.php>.
- Epp, Charles (1998), *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foti, J. y otros (2008), *Voz y opción: Abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales (WRI).
- Foti, J. y L. da Silva (2010), *A Seat at the Table. Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, Instituto de los Recursos Mundiales.
- Fundación Chile/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2012) "Seizing ecolabelling and sustainable public procurement opportunities in the Southern Cone Region", Santiago de Chile.
- Hevia de la Jara, F. (2010), "La iniciativa legislativa popular en América Latina", *Convergencia*, vol. 17, N° 52, Toluca, enero-abril.
- Hufbauer, G.C. y otros (2000), *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Policy Analyses in International Economics, Institute for International Economics.
- IIMAD/WBCSD (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo/Consejo Empresarial Mundial para el Desarrollo Sostenible) (2008), "Acceso a la información", *Abriendo brecha: Minería, minerales y desarrollo sustentable*, Londres.
- Iniciativa de Acceso América Latina (2005), *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*, The Access Initiative.
- Merlo, R. (2008), "El Ministerio Fiscal en Paraguay" [en línea] <http://www.pnuma.org/deramb/documentos/VIProgramaRegional/5%20MINISTERIO%20PUBLICO%20FISCAL%20Y%20PROTECCION%20AMB/16%20Merlo%20Ministerio%20fiscal%20en%20Paraguay.pdf>.
- México, Instituto Nacional de Ecología [en línea] <http://www.ine.gob.mx>.
- Naciones Unidas (2012), *La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra: Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe* (LC/L.3346/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York [en línea] http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf.
- Narayan, D. (ed.) (2002), *Empowerment and poverty reduction: A Sourcebook*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2010), "Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Adoptado por el Consejo de UNEP en la Decisión SS.XI/5, parte A de 26 de febrero de 2010" [en línea] <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/Directrices%20para%20la%20elaboracion%20de%20legislacion%20nacional%20sobre%20el%20acceso.pdf>.
- Stephan, Mark (2002), "Environmental Information Disclosure Programs: They work, but why?", *Social Science Quarterly*, N° 1.
- Torres, Valeria (2001), "Acceso a la información ambiental en Chile: Sugerencias para mejorar la práctica", *Ecología de la información: Escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*, Rodrigo Araya, Santiago de Chile, Editorial FLACSO Chile.
- WRI (Instituto de Recursos Mundiales) (2002), *Closing the Gap: Information, participation, and justice in decision-making for the environment*, Washington, D.C.

Anexo

América Latina y el Caribe: Países signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, octubre 2013





NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Medio Ambiente y Desarrollo****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

151. Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. (LC/L.3549 REV 2), octubre 2013. Email: carlos.demiguel@cepal.org.
150. Climate change and reduction of CO2 emissions: the role of developing countries in carbon trade markets. Carlos Ludeña, Carlos de Miguel, Andres Schuschny (LC/L.3608), diciembre 2012. Email: carlos.demiguel@cepal.org. Email: erecc.lac@cepal.org.
149. Disponibilidad futura de los recursos hídricos frente a escenarios de cambio climático en Chile. Ximena Vargas, Álvaro Ayala, Rodrigo Meza, Eduardo Rubio (LC/L. 3592), diciembre 2012. Email: carlos.demiguel@cepal.org. erecc.lac@cepal.org.
148. Efecto del cambio climático en la salud pública en Colombia: estudio de caso malaria y dengue. Viviana Cerón y Salua Osorio Mrad (LC/L.3587), marzo 2013. Email: carlos.demiguel@cepal.org. Email: erecc.lac@cepal.org.
147. Desarrollo de una función agroclimática para estimar productividad de los cultivos agrícolas en Colombia. J. Francisco Boshell V. (LC/L.3586), marzo 2013. Email: carlos.demiguel@cepal.org. Email: erecc.lac@cepal.org.
146. Panorama del cambio climático en Colombia. Javier Blanco (LC/L.3585) marzo 2013. Email: carlos.demiguel@cepal.org. Email: erecc.lac@cepal.org.
145. Análisis de la vulnerabilidad del sector hidroeléctrico frente a escenarios futuros de cambio climático en Chile. James McPhee Eduardo Rubio, Rodrigo Meza, Álvaro Ayala (LC/L.3599), diciembre 2012. Email: carlos.demiguel@cepal.org.. Email: erecc.lac@cepal.org.
144. Políticas Fiscales, impactos energéticos y emisiones de CO₂ en Chile. Carlos de Miguel, Raúl O’Ryan, Mauricio Pereira y Bruno Carriquiry (LC/L.3434), diciembre 2011. Email: carlos.demiguel@cepal.org.
143. Financiamiento para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en un contexto de crisis: Indicadores para Chile. Raúl O’Ryan, Mauricio Pereira y Carlos de Miguel (LC/L.3405), noviembre 2011. Email: carlos.demiguel@cepal.org.
142. Estimaciones de gasto social en vivienda y desarrollo urbano para algunos países de América Latina y el Caribe. Raquel Szalachman, María Paz Collinao. (LC/L.3169-P) N° de venta: S.09.II.G.142 marzo 2010. Email: Raquel.szalachman@cepal.org.
141. Gasto social en vivienda y desarrollo urbano. Raquel Szalachman, María Paz Collinao. (LC/L.3149-P), N° de venta: S.09.II.G.122, diciembre 2009. Email: Raquel.szalachman@cepal.org.
140. Síndrome holandés, regalías mineras y políticas de gobierno para un país dependiente de recursos naturales: el cobre en Chile. Mauricio Pereira, Andrés Ulloa, Raúl O’Ryan, Carlos de Miguel (LC/L.3139).