



Democracia Ambiental y Desarrollo Sostenible:

Hacia un Instrumento Regional sobre Derechos de Acceso

Marcos A Orellana¹

Profesor Asociado Adjunto de la American University Washington, College of Law y Director del Programa de Derechos Humanos y Ambiente del Centro para el Derecho Internacional Ambiental (CIEL).

Resumen Ejecutivo

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible celebrada en junio de 2012, conocida como Río+20, se inició un proceso tendiente a lograr la firma de un instrumento regional en América Latina y el Caribe sobre los derechos de acceso a la información, participación pública y justicia en materia ambiental. Estos derechos se encuentran recogidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, y por lo mismo constituyen los elementos fundacionales del desarrollo sostenible.

17 países de la región, representando a más de 500 millones de personas, se encuentran participando del proceso denominado “hacia un instrumento regional para la cabal implementación de los derechos de acceso”. ¿Cómo se origina esta iniciativa? ¿Cuál es la relación entre los derechos de acceso, el desarrollo sostenible y la democracia ambiental? ¿Cuáles han sido los hitos del proceso hasta ahora? ¿Qué se espera en el 2014 y a futuro? Este artículo aborda estas preguntas y analiza el potencial impacto de un instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos de acceso para la democracia ambiental en la región.

¹ El autor actuó como Consejero Jurídico de la Delegación de Chile en la Conferencia de Río+20; este artículo refleja la opinión personal del autor. El artículo se construye gracias al trabajo de numerosas personas en el proceso relativo al instrumento sobre los derechos de acceso para la región, y especialmente destacan las contribuciones de Constance Nalegach, Andrea Sanhueza y Valeria Torres. El autor agradece los valiosos comentarios de Ana Barreira, Olimpia Castillo, Daniel Ryan y Eduardo Salazar. Los errores y omisiones son de responsabilidad exclusiva del autor.

I. Introducción

La Conferencia de Río+20 sobre el Desarrollo Sostenible concluyó con una generalizada sensación de frustración y decepción. La comunidad internacional de Estados se mostraba incapaz de ofrecer soluciones reales para asegurar la capacidad de la sociedad humana de hacer frente a la crisis ambiental global y de vivir y florecer dentro de fronteras planetarias. Así y todo, en Río+20 se iniciaron varios procesos que en un futuro podrían tener un fuerte impacto en las estructuras de gobernanza y en la protección del ambiente.

En Río+20, gracias al liderazgo del Gobierno de Chile, trabajando de cerca con organizaciones de la sociedad civil como aquellas reunidas en la Iniciativa de Acceso (TAI)², diez Estados de América Latina y el Caribe (ALC) firmaron la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Hacia fines del 2013, siete países más han firmado la Declaración, incluyendo en total los siguientes: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay. Estos diecisiete países representan a más de 500 millones de personas, a la vez que incluyen a más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe.

Los signatarios de la Declaración manifiestan su voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional para asegurar la implementación cabal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambientales, consagrados en el Principio 10 (P10) de la Declaración de Río de 1992. Este proceso se encuentra en curso, de acuerdo con un Plan de Acción 2012-2014 acordado por los países signatarios.

El Instrumento América Latina y Caribe (ALC) P10 tiene el potencial de afectar la vida de millones de personas en la región, ya que hace operativos los derechos de acceso consagrados en el Principio 10. Este Principio, adoptado en la Cumbre de la Tierra de 1992, dispone que "*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda*". El Principio

² La Iniciativa de Acceso (*The Access Initiative* - TAI por sus siglas en inglés) es la red mundial más amplia de organizaciones de la sociedad civil que trabajan para que la ciudadanía tenga el derecho y la capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sostienen a sus comunidades.

10 por consiguiente, redefine la noción central del desarrollo en cuanto proceso participativo, fundado en un diálogo social. Por lo mismo, excluye nociones puramente verticales de gobernanza, donde las decisiones sobre desarrollo son adoptadas por burócratas en capitales nacionales o, en el peor de los casos, en las oficinas de las instituciones financieras internacionales, sin tomar en cuenta la opinión de aquellas personas y comunidades directamente afectadas por las mismas. En este sentido, el Principio 10 cristaliza una noción de gobernanza que le da expresión a un principio democrático fundacional: el derecho de las personas a participar en las decisiones que las afectan.

El orden democrático se profundiza con la observancia de los derechos fundamentales y los procesos reales de participación ciudadana. Esta constatación es particularmente importante para la región ALC, la que ha sido testigo de la proliferación de mega-proyectos de inversión que generan impactos ambientales que trastornan la vida de las personas, generan contaminación y cambios en el uso de la tierra y el territorio. La falta de observancia de los derechos ambientales y el consecuente menoscabo de la justicia ambiental ha generado un aumento significativo en el número de conflictos socio-ambientales en la región, los que ahora amenazan la gobernabilidad democrática y la estabilidad social.

Ante la conflictividad y la crisis ambiental, se hace necesario un instrumento regional sobre derechos de acceso que contenga obligaciones claras y robustas, y que permita hacer operativa la noción de desarrollo sostenible y democracia ambiental del Principio 10. El proceso iniciado por la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 puede llevar a la región a alcanzar este objetivo y de esta manera asegurar la cabal implementación de los derechos de acceso.

Este artículo examina el proceso hacia un Instrumento LAC P10 y está estructurado en cuatro capítulos. Primero se aborda el desafío y los resultados de Río+20, en cuanto contexto político y normativo de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10. Luego, se estudia la Declaración en cuanto piedra angular del proceso. Un tercer capítulo identifica los principales hitos alcanzados hasta la fecha en el proceso, incluyendo un análisis del plan de acción y de la visión común del instrumento. Un último capítulo presenta ciertos argumentos que justifican la creación de un instrumento jurídicamente vinculante sobre los derechos de acceso, a la vez que examina sus características principales. La pregunta si iniciar negociaciones hacia un instrumento vinculante es la gran cuestión que enfrentará el proceso durante el año 2014.

II. El desafío y los resultados de Río+20

En junio del 2012 concluyó en Río de Janeiro, Brasil, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Río+20. Esta conferencia, incluyendo todo su proceso preparatorio de meses de negociaciones, marcó un hito en la política multilateral sobre medio ambiente y desarrollo al darle la bienvenida al Antropoceno. La conferencia también proporcionó la plataforma para amplios debates sobre cómo hacer operativo y fortalecer el Principio 10 de la Declaración de Río.

1. La bienvenida al Antropoceno y el futuro que queremos

Al inicio de la Conferencia, el Secretario General de la ONU presentó un breve documental titulado "Bienvenidos al Antropoceno", el cual describía visualmente cómo la presión de la humanidad está alterando los ciclos naturales del planeta.

La bienvenida al Antropoceno hacía eco del Informe GEO5 sobre el estado ambiental del planeta, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA). GEO5 concluye, sin ambigüedades, que la evidencia científica muestra que se están empujando a los sistemas terrestres hacia sus límites biofísicos, y también advierte que las funciones vitales del planeta pueden sufrir cambios bruscos e irreversibles si la humanidad no cambia de inmediato sus hábitos.

Frente a la evidencia científica, el desafío del antropoceno en Río+20 se canalizó en negociaciones diplomáticas que tuvieron lugar en la sede de la ONU en Nueva York. La conversación global estuvo enfocada en renovar el compromiso político para fortalecer la implementación del desarrollo sostenible y para avanzar en dos temas centrales:

- i) la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y,
- ii) el marco institucional para el desarrollo sostenible.

Estas negociaciones se trasladaron luego a Río los días previos a la Conferencia, la cual concluyó con la adopción de un documento titulado "*El Futuro que Queremos*".

El representante del Grupo Principal de las ONG³, en su intervención en el plenario al inicio de la Conferencia, sin embargo, rechazó categóricamente el documento negociado por encontrarse “desconectado de la realidad”. Las ONG reclamaron que el documento desconocía las fronteras planetarias planteadas por la ciencia y no incluía mecanismos efectivos para cambiar el curso actual de desarrollo.

¿Dónde se encuentra el punto divergente entre el resultado de las negociaciones diplomáticas y las expectativas de la sociedad civil global? Hay varias razones que explican la debilidad del texto negociado:

- ▶ Primero: la dificultad de construir un vocabulario de equidad en la integración de políticas económicas, ambientales y sociales, a través de culturas, religiones e ideologías a nivel global, no puede ser subestimada.
- ▶ Segundo: a los Estados nacionales que se reúnen a negociar les resulta difícil dejar de lado sus intereses particulares y acoger los retos planetarios que involucra el desafío del Antropoceno.
- ▶ Tercero: la falta de confianza entre el Norte y el Sur dificulta el diálogo. La desconfianza deriva del incumplimiento de los compromisos asumidos por los países industrializados en la Cumbre de la Tierra en 1992, especialmente en relación con liderazgo, apoyo financiero y transferencia de tecnología.
- ▶ Por último, la debilidad del documento se explica por la dinámica de las negociaciones, ya que se incluyen en el texto solo aquellos temas y lenguaje que reflejan consenso.

Frente al bajo nivel de ambición de los Estados, el denominador común resulta bastante bajo.

Es así como en los debates sobre el marco institucional para el desarrollo sostenible se dejan de lado propuestas para la creación de un Alto Comisionado para las Generaciones Futuras. Asimismo, mientras se acuerda fortalecer al PNUMA, no existe consenso en dotarlo de herramientas fuertes o en transformarlo en una agencia especializada. Igualmente, mien-

³ La participación de la sociedad civil en el proceso Río+20 se canalizó a través de los nueve Grupos Principales establecidos en el Programa 21 elaborado en la Cumbre de la Tierra en 1992: la mujer, la infancia y juventud, las poblaciones indígenas, las organizaciones no gubernamentales, las autoridades locales, los trabajadores y sus sindicatos, el comercio y la industria, la comunidad científica y tecnológica, y los agricultores. En adelante, se utiliza la expresión ONG o sociedad civil global para denotar las posiciones del Grupo Principal de ONG en Río+20.

tras hay consenso sobre la necesidad de transformar a la Comisión de Desarrollo Sostenible, el nuevo Foro Político de Alto Nivel propuesto en el documento no contempla mecanismos para monitorear en el plano internacional la implementación de las políticas nacionales de desarrollo sustentable. Durante las negociaciones de Río+20, la sociedad civil insistió en la necesidad de que el documento incluyera mecanismos efectivos de rendición de cuentas, que pudieran asegurar el cumplimiento de los compromisos adoptados en Río+20. No hay sorpresa entonces en el descontento de las ONG participantes frente a la debilidad del nuevo marco institucional.

La sociedad civil global también expresó gran preocupación frente a la ausencia en el documento de un enfoque de derechos a la sustentabilidad. Por ejemplo, si bien el texto reconoce el derecho a la alimentación, así como el derecho al agua y saneamiento, se ignora el derecho a vivir en un medio ambiente sano. En atención a que el derecho a un ambiente sano es una herramienta clave para asegurar la integridad ambiental del planeta y avanzar hacia la justicia ambiental, su ausencia en Río+20 lleva a las ONG a reclamar que el documento se encuentra desvinculado de la realidad biofísica global.

Hace veinte años la Cumbre de la Tierra adoptó el paradigma del desarrollo sustentable para hacer frente al desafío de la superación de la pobreza con políticas integradas que protegieran al ambiente. Veinte años después, los datos científicos demuestran que el proyecto del desarrollo sostenible ha sido incapaz de revertir el curso de la degradación ambiental global. Río+20 nos anuncia la llegada del Antropoceno y nos llama a tomar medidas urgentes para mantener la integridad ambiental del planeta. Y, sin embargo, el compromiso político reflejado en el resultado de las negociaciones de Río+20 ofrece apenas una pálida luz para iluminar el camino hacia el “futuro que queremos”. En este contexto, los avances sobre el Principio 10 representan uno de los escasos elementos rescatables de Río+20.

2. Debates sobre el Principio 10 en Río+20

La Conferencia de Río+20, incluyendo los meses de negociaciones del proceso preparatorio, proporciona el escenario donde se plantea la iniciativa del Instrumento ALC P10. Esta iniciativa liderada por la delegación de Chile dio lugar a un interesante debate acerca de cómo operativizar los derechos de acceso en el marco del desarrollo sostenible.

Una de las primeras etapas del proceso de Río+20 consistió en la presentación de propuestas por parte de estados, organizaciones inter-gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Estas propuestas dieron lugar a la conformación de un documento de compilación que ayudó a la elaboración del así llamado “Borrador Cero”, preparado por los copresidentes del proceso preparatorio de Río+20. Desde un inicio, el Principio 10 suscitó gran interés, lo cual se vio reflejado en las más de 140 propuestas presentadas que hicieron mención expresa al P10. Tres de las propuestas gubernamentales enfatizaron la necesidad de establecer un instrumento vinculante sobre los derechos de acceso. Brasil, por ejemplo, propuso un convenio global, mientras que Chile propuso un convenio regional, mientras que Jamaica impulsó un convenio regional basado en el Convenio de Aarhus⁴. Como resultado del interés en el Principio 10, el Borrador Cero incluyó importantes referencias a los pilares del Principio 10: información, participación y justicia⁵.

A poco andar, quedó de manifiesto que las aguas no se encontraban propicias para avanzar hacia un convenio global. Brasil que había propuesto esta opción discretamente la retiró de sus prioridades programáticas. En su lugar, la idea de una iniciativa regional empezó a cobrar fuerza, lo que dio paso a un intenso debate sobre cómo operativizar el P10 en ALC.

En este debate se plantearon varias preguntas, incluyendo tres temas claves: viabilidad, oportunidad e impacto. En relación con la viabilidad se planteó, por ejemplo, que no era aconsejable elaborar otro acuerdo regional, en atención a la falta de recursos humanos y financieros. Se respondió que el P10 constituía ya un compromiso de todos los países de la región y que una iniciativa regional constituía un proceso de fortalecimiento de capacidades, tanto a nivel del estado como de la sociedad civil. Se planteó también que era innecesario un instrumento regional porque el Convenio de Aarhus se encontraba abierto a países fuera de la región. Se respondió que un instrumento regional podría reconocer las características específicas, y responder a desafíos y necesidades propias de la región. En relación con la oportunidad se planteó que un instrumento sobre el P10 solo podría ser exitoso, si previamente se lograba la implementación de los derechos de acceso a nivel nacional. Se respondió que un instrumento con obligaciones internacionales y mecanismos de implementación permitiría a los países firmantes adecuar su legislación interna

⁴ Ver propuestas en: http://www.uncsd2012.org/comp_memberstates.html

⁵ Ver De Silva, L. y Wates, J. (2012). “*Globalizing Environmental Democracy: A Call for International Action*”. UNEP Perspectives #7, mayo 2012.

a la luz de los estándares regionales, con el apoyo de la cooperación de la comunidad internacional. Además, los mecanismos de cumplimiento del instrumento permitirían fortalecer el cumplimiento de los estándares a nivel nacional. Finalmente, en relación con los impactos, se planteó que los estados no aceptarían un instrumento con sanciones por incumplimiento. Se respondió que el modelo del Convenio de Aarhus contemplaba un enfoque cooperativo y de no-confrontación para fortalecer capacidades y prevenir instancias de incumplimiento.

En atención al desarrollo del debate y para avanzar hacia una iniciativa regional, Chile propuso la elaboración de una Declaración que fijara los parámetros del proceso hacia un instrumento regional sobre el P10. El marco político de articulación de los países de la región de América Latina y el Caribe estaba dado por la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) creada en febrero del 2010. En los intercambios diplomáticos del proceso Río+20 dicha Declaración fue adquiriendo cuerpo y adherentes, como pasamos a examinar a continuación.

III. Declaración sobre la Aplicación del P10

En Río+20, los gobiernos de Chile, Costa Rica, Ecuador, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay firmaron la *Declaración sobre la Aplicación del Principio 10*. Esta Declaración cristalizó el intenso debate que se dio en las esferas gubernamentales y de la sociedad civil, acerca de cómo avanzar hacia la cabal implementación de los derechos de acceso.

En lo referente a las consideraciones que motivan la Declaración, ésta subraya que el P10 reconoce que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados. La Declaración reconoce asimismo, que los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental son esenciales para la promoción del desarrollo sostenible, de la democracia y de un ambiente sano. Subraya además que los derechos de acceso aportan múltiples beneficios tales como: contribuir a tomar mejores decisiones y aplicarlas más eficazmente; involucrar al público respecto de los problemas ambientales; fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública; y facilitar un cambio en los patrones de producción y consumo⁶.

⁶ Declaración P10, A/CONF.216/13, (25 de julio de 2012).

La Declaración también destaca los avances de la región en la implementación del P10, incluyendo el reconocimiento legal de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Asimismo, ante los desafíos ambientales que se enfrentan en los planos nacional, regional y mundial, el documento destaca que se requiere de una acción mucho más concertada, proactiva y eficaz de la comunidad de las naciones y de los organismos internacionales. No obstante los esfuerzos y progresos alcanzados, la Declaración reconoce la necesidad de compromisos para alcanzar la cabal implementación de los derechos de acceso.

En lo operativo, la Declaración señala que los Gobiernos manifiestan su:

“Voluntad de iniciar un proceso que explore la viabilidad de contar con un instrumento regional que puede ir desde guías, talleres y buenas prácticas hasta un convenio regional abierto a todos los países de la región y con la significativa participación de toda la ciudadanía interesada. América Latina y el Caribe puede y debe dar un paso significativo en esta materia.”

“Para ello, los Gobiernos nos comprometemos a elaborar e implementar un plan de acción 2012-2014, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como secretaría técnica, para avanzar en la consecución de un convenio regional u otro instrumento. Como un insumo para dicho plan, nuestros Gobiernos solicitan a la CEPAL que realice un estudio sobre la situación, mejores prácticas y necesidades en materia de acceso a la información, a la participación y a la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe.”

Cada uno de los países firmantes de la Declaración ha establecido un punto focal, los que se reúnen para concertar los avances en la implementación del proceso relativo al Instrumento ALC P10. Los puntos focales usualmente son funcionarios del respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores, aunque algunos estados han decidido establecer dos puntos focales, para concertar también con el Ministerio de Ambiente o la autoridad ambiental equivalente.

La CEPAL en cuanto secretaría técnica del proceso proporciona apoyo logístico para la celebración de las reuniones de los puntos focales y los grupos de trabajo, la implementación del mecanismo público regional que canaliza la participación de la ciudadanía interesada, y realiza estudios y análisis en apoyo del proceso, incluyendo el estudio sobre el panorama relativo a los derechos de acceso en la región explicitado en la Declaración.

El compromiso de CEPAL con los derechos de acceso había quedado de manifiesto en el proceso preparatorio de Río+20. En el segundo período de sesiones del Comité Preparatorio de Río+20, la CEPAL hizo un ofrecimiento público de proporcionar apoyo técnico para la profundización de la aplicación de los derechos de acceso en América Latina y el Caribe.⁷ Luego, las conclusiones de la reunión regional preparatoria a Río+20, organizada por la CEPAL en Santiago en septiembre del 2011, ya explicitaban el interés de los estados y los participantes de la sociedad civil de avanzar hacia la implementación cabal de los derechos de acceso en la región.

Desde la firma de la Declaración, el proceso hacia el Instrumento ALC P10 se ha encaminado de manera decidida hacia los objetivos propuestos en la Declaración. A continuación, se realiza un repaso de los principales hitos del proceso en el período 2012-2013.

IV. Hitos del Proceso 2012-2013

El proceso hacia el Instrumento ALC P10 ha sido testigo de la realización exitosa de varias reuniones de puntos focales y grupos de trabajo, la adopción de importantes documentos y la ampliación del número de estados de la región que han firmado la Declaración.

1. Primera reunión de Santiago de Chile

La primera reunión de los puntos focales se realizó en Santiago de Chile en noviembre del 2012.⁸ En esta reunión se estableció una Mesa Directiva conformada por la República Dominicana en su relatoría, México en su vicepresidencia y Chile en su presidencia.⁹ En la misma se adoptó una “Hoja de Ruta” orientada a iniciar el proceso de diálogo y la cooperación regional

⁷ Ver Acuña, G. (2013). “Derechos de Acceso a Información, Participación Ciudadana y Justicia Ambiental en América Latina Y el Caribe: La Región Avanza hacia un Instrumento Regional”. Presentado en el 8° Congreso De Direito Ambiental Dos Países De Língua Portuguesa E Espanhola, realizado en Sao Paulo, Junio de 2013.

⁸ CEPAL (2013). “Informe de la Primera Reunión de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe”. LC/L.3565, 10 de enero de 2013.

⁹ En esta reunión Brasil también se adhirió a la Declaración.

para contar con un instrumento regional sobre los derechos de acceso. En ese sentido, las personas expertas de la sociedad civil acogieron con interés la Hoja de Ruta, señalando que constituía un compromiso con la democracia y un hito para avanzar hacia un instrumento regional vinculante.

La Hoja de Ruta reafirma y elabora los fundamentos que subrayan la importancia que tienen la participación y la contribución de la sociedad civil en el proceso. También establece ciertos principios y objetivos principales para el proceso, entre los cuales se cuentan:

- (a) alcanzar una visión común sobre la importancia y los beneficios de los derechos de acceso del Principio 10;
- (b) reconocer las condiciones particulares de cada país signatario, en el examen de iniciativas legales, políticas, diagnósticos y prácticas;
- (c) promover el intercambio y la intensificación de la cooperación regional e internacional, considerando los avances, instrumentos, experiencias y prácticas existentes en la materia desde la consagración del Principio 10;
- (d) promover la realización de actividades dirigidas tanto a la sociedad civil como al sector público, que incluyan, entre otras, educación, formación, información y sensibilización, con el propósito de contribuir a la aplicación efectiva de los derechos de acceso.

Asimismo, la Hoja de Ruta destaca que la Declaración está abierta a la firma de todos los países de América Latina y el Caribe.

Cabe subrayar que en esta primera reunión se presentaron experiencias relativas a la negociación del Convenio de Aarhus y de las Directrices de Bali sobre el P10, así como una perspectiva de la sociedad civil relativa al P10. La CEPAL también presentó una primera aproximación al diagnóstico regional sobre los derechos de acceso.

2. Segunda Reunión de Guadalajara

La segunda reunión de los puntos focales se celebró en Guadalajara, México, en abril del 2013^{10 11}. Las organizaciones de la sociedad civil partici-

¹⁰ CEPAL (2013). *"Informe de la Segunda Reunión de los Puntos Focales designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe"*. LC/L.3677, 31 de julio de 2013.

¹¹ En esta reunión se adhirieron Colombia y Honduras a la Declaración.

pantes se manifestaron nuevamente a favor de avanzar hacia un instrumento regional legalmente vinculante, el que contribuiría a una mayor protección ambiental y proporcionaría un sello de transparencia a la región. Esta reunión concluyó con la adopción de un “Plan de Acción” que define las tareas a desarrollar hasta 2014 para avanzar en la implementación de la Declaración.

Entre los puntos más destacables del Plan de Acción aprobado en Guadalajara se encuentran la definición de modalidades de participación del público interesado y la identificación de tareas, incluyendo acciones para promover la participación activa del público en el nivel nacional y la creación de grupos de trabajo para avanzar hacia la consecución de un instrumento regional.

Las modalidades de participación del público son significativas por varias razones:

- ▶ Sientan una buena práctica internacional al no solo permitirle al público participar en las reuniones, sino que además establecen *“el derecho a pedir la palabra al presidente de la sesión... [quién] dará la palabra en el orden en que haya sido solicitada, independientemente de que se trate de un delegado de gobierno, un representante de un organismo internacional o una persona del público, [...] procurando escuchar a todos y velando por la efectividad de la reunión”*¹².
- ▶ Definen al público como cualquier persona natural o jurídica u organizada en formas comunitarias.
- ▶ Señalan que se trata de un proceso abierto en todas sus instancias. Si bien es posible que en circunstancias excepcionales los países signatarios sostengan ciertas sesiones cerradas, en dicho caso los países signatarios darán a conocer las razones que motivan una sesión cerrada dentro de una reunión. Hasta ahora el proceso exhibe un alto grado de transparencia y participación, estableciendo un modelo de buenas prácticas en negociaciones internacionales.
- ▶ Confieren a la CEPAL el rol de administrar el “mecanismo público regional” abierto a la inscripción del público interesado. Los objetivos de este mecanismo son mantener informadas a las personas interesadas en el proceso, coordinar la participación del público en las reuniones internacionales y contribuir a la transparencia del

¹² Plan de Acción, párr. 55.

proceso. La CEPAL también adquiere el rol de publicar en su sitio web el calendario de reuniones y los documentos oficiales de las reuniones¹³.

El Plan de Acción también define varias tareas, identificando dentro de cada una su objetivo, acciones a realizar, recursos, resultados esperados, responsables y plazo máximo. Esta identificación permite, entre otras cosas, la rendición de cuentas en las reuniones de los puntos focales. Entre las tareas se cuentan acciones a nivel nacional, como son actividades de difusión, fortalecimiento de capacidades, consultas, y apoyo a las actividades organizadas por el público. Estas actividades subrayan un aspecto importante del proceso: se trata de un proceso de aprendizaje y de fortalecimiento de capacidades. De tal modo, el proceso hacia el Instrumento ALC P10 ya engloba una serie de otros sub-instrumentos, como son la realización de talleres nacionales, la difusión de información sobre los derechos de acceso y la elaboración de diagnósticos en el plano nacional.

El Plan de Acción establece la creación de dos grupos de trabajo (GT): uno sobre fortalecimiento de capacidades y cooperación, a cargo de Colombia y Jamaica; otro sobre derechos de acceso e instrumento regional, a cargo de Brasil y Costa Rica. Los grupos de trabajo podrán estar integrados por todos los países signatarios, representados por sus puntos focales, contarán con la participación del público interesado, y podrán convocar expertos y crear sub-grupos. Los grupos de trabajo han conducido sus tareas en reuniones virtuales y una reunión presencial previa a la reunión de los puntos focales de Lima.

La reunión presencial del GT sobre los derechos de acceso e instrumento regional, celebrada en Lima en octubre del 2013, fue particularmente importante puesto que allí se presentó un informe experto sobre tipología de instrumentos internacionales para apoyar el debate acerca del tipo de instrumento sobre derechos de acceso. En dicha reunión también se presentó un borrador sobre la visión común del instrumento, el cual fue motivo de fuerte debate en la III reunión de los puntos focales celebrada en Lima.

3. Reunión de Lima

La III reunión de puntos focales se celebró en Lima en octubre del 2013. En esta reunión participaron tres nuevos signatarios: Argentina, Guate-

¹³ Ver <http://www.eclac.org/rio20/principio10/default.asp>

mala y San Vicente.¹⁴ Al inicio de la reunión, el Ministro de Ambiente de Perú recalcó la necesidad de contar con un instrumento jurídicamente vinculante, la importancia del principio de progresividad en el desarrollo del instrumento, y que dicho instrumento no significaría que automáticamente se impusieran sanciones por incumplimiento.

Paralelamente a esta reunión tuvo lugar un taller regional sobre la implementación del Principio 10 en el plano nacional y las Directrices de Bali, organizado conjuntamente por la CEPAL, el PNUMA y UNITAR (Instituto de las Naciones Unidas para la Formación y la Investigación). Este formato dio expresión a la colaboración entre CEPAL y otros organismos del sistema ONU en relación con el P10, de acuerdo a lo previsto en la Hoja de Ruta y el Plan de Acción. Este formato también permitió financiar en parte la asistencia de organizaciones de la sociedad civil.

Tal vez el tema más importante de la III reunión de Lima fue la visión común del Instrumento. Los coordinadores del GT II sobre derechos de acceso e instrumento presentaron un borrador elaborado a partir de contribuciones aportadas por gobiernos y público interesado. A la luz del debate y las contribuciones recibidas en plenario, tanto de la sociedad civil como de estados signatarios, los coordinadores del GTII elaboraron un nuevo borrador.

En el segundo día de la reunión se oyeron presentaciones del Experto Independiente del Consejo de Derechos Humanos de la ONU sobre Derechos Humanos y Ambiente, del Secretario del Convenio de Aarhus y de un Juez del Tribunal Supremo del Caribe. Luego, los puntos focales reiniciaron el debate sobre la visión común, el cual concluyó con la aprobación de la *Visión de Lima para un Instrumento Regional sobre los Derechos de Acceso en Materia Ambiental*.

La Visión de Lima constituye un hito al reconocer:

- a) *“Que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano, que es indispensable para el desarrollo integral del ser humano y para la consecución del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza, la igualdad y la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras”;*
- b) *“Que el ejercicio de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales profundiza y fortalece*

¹⁴ Argentina se adhirió en agosto de 2013 y los otros dos en la reunión.

la democracia y contribuye a una mejor protección del medio ambiente y, por consiguiente, de los derechos humanos”¹⁵.

Este enfoque subraya la centralidad del derecho a un ambiente sano para el desarrollo sostenible, la democracia y la realización efectiva de los derechos humanos. En este sentido, el respeto a los derechos es un eje principal de la agenda para el desarrollo post-2015 en América Latina y el Caribe¹⁶.

Otro punto notable de la “Visión de Lima” es su reconocimiento *“que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que cada uno de ellos se debe promover y aplicar de forma integral y equilibrada.”¹⁷* En atención a este reconocimiento, el Instrumento ALC P10 tendrá que abordar los tres pilares del Principio 10 de manera integral, a saber: el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia ambiental.

Un tercer elemento a recalcar de la “Visión de Lima” está en que acuerda principios y valores que inspirarán y orientarán el instrumento regional. Entre principios incluyen la igualdad, inclusión, transparencia, proactividad, colaboración, progresividad y no-regresividad. Este último principio de no-regresividad es particularmente importante; señala que *“el instrumento debe construirse sobre la base de los acuerdos ya alcanzados en la región y aspirar al fortalecimiento de las legislaciones nacionales o de los acuerdos internacionales para la cabal aplicación de los derechos de acceso [...]”* En otros términos, los estándares específicos relativos a cada uno de los tres pilares del Principio 10 a ser incluidos en el Instrumento ALC P10 deben ser elaborados sobre la línea de base existente en la región¹⁸. De tal forma, el Instrumento ALC P10 permitirá fortalecer los derechos de acceso, sin que exista el riesgo de que estos se diluyan o debiliten en la región.

Si bien la III reunión de Lima fue más compleja que las anteriores, la adopción de la “Visión de Lima” constituye un paso significativo en el proceso hacia el Instrumento ALC P10. Se espera a su vez que este proceso concluya en el 2014, para lo cual deberá abordar varios desafíos.

¹⁵ Visión de Lima, Párrs. b & c.

¹⁶ CEPAL (2013). *“Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post-2015 y Río+20”*. (pp. 20, 78, 111).

¹⁷ Visión de Lima, Párrs, Op. Cit.

¹⁸ Ver CEPAL (2013). *“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.

V. ¿Hacia un instrumento jurídicamente vinculante?

El proceso ALC P10 en el 2014 contempla varias reuniones virtuales de los Grupos de Trabajo y al menos una reunión de los puntos focales, tentativamente prevista para octubre de ese año en la sede de CEPAL en Santiago de Chile. En dicha reunión la pregunta ante los países signatarios será si darán lugar al inicio de negociaciones sobre un instrumento vinculante sobre los derechos de acceso.

Además de las ventajas que proporciona un convenio vinculante sobre otros instrumentos, hay varias razones que lo justifican en la región:

- ▶ Frente a los desafíos y la crisis ambiental que afectan a la región, se requieren mejores herramientas jurídicas para abordar de manera transversal los temas ambientales prioritarios de la región, como son los de adaptación al cambio climático, la extracción de recursos naturales y la política energética.
- ▶ Frente a la conflictividad en materia ambiental que vive la región, se requieren canales de diálogo social que permitan evitar la violencia.
- ▶ Frente al constante desafío de legitimar el ejercicio del poder y las instituciones públicas, se requieren herramientas que fortalezcan la gobernanza y democracia ambiental.
- ▶ Frente a las limitadas capacidades en el Estado y en la sociedad civil, se requieren herramientas que permitan empoderar a las comunidades y fortalecer las instituciones públicas.

Además, a diferencia de un instrumento no-vinculante, como por ejemplo guías voluntarias (las que ya existen en las Directrices de Bali), un convenio vinculante sobre los derechos de acceso:

1. Establece obligaciones internacionales para el Estado. La observancia de tales obligaciones pasa a ser una materia de interés internacional.
2. Compromete al Estado a garantizar que su legislación interna es adecuada para hacer efectivos los derechos de acceso reconocidos en el convenio. También compromete al Estado a adoptar otras medidas para garantizar los derechos de acceso.
3. Reconoce derechos que eventualmente podrían hacerse valer di-

rectamente en el orden constitucional interno. Además, al tratarse de un tratado, los derechos de acceso adquieren una jerarquía superior a una ley.

4. Permite elevar progresivamente los estándares mínimos, como resultado de la presión internacional que surge en la dinámica de un convenio, incluyendo la elaboración de otros instrumentos para fortalecer la implementación, como por ejemplo lineamientos y leyes modelo.
5. Establece mecanismos y canales para la cooperación entre las partes del convenio, incluyendo asistencia técnica y el intercambio de información y buenas prácticas.
6. Establece un mecanismo para que las partes examinen periódicamente la efectividad e implementación del convenio. Este mecanismo puede también evaluar lo adecuado de las medidas legislativas, y de otro orden, adoptadas para hacer efectivo el convenio.

Además, un convenio puede establecer un mecanismo de cumplimiento que articule el derecho de las personas a presentar reclamos ante instancias internacionales en casos de incumplimiento del convenio por alguna de las partes.

Si los países signatarios deciden iniciar negociaciones, la IV reunión de Santiago de Chile tendrá que fijar modalidades de negociación, abriendo de tal manera un nuevo capítulo en el proceso hacia un Instrumento regional sobre los derechos de acceso contemplados en el Principio 10 de la Declaración de Río.

VI. Conclusión

América Latina y el Caribe se encuentran rumbo hacia la construcción de un nuevo instrumento internacional que permita el fortalecimiento de la democracia ambiental. Se espera que este instrumento contribuya a la cabal implementación de los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental. Estos derechos han sido recogidos en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Desarrollo y Medio Ambiente, concluida en la Cumbre de la Tierra de 1992 y reafirmada en la Conferencia de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible en el 2012.

La efectiva implementación del Principio 10 es vital para darle expresión al principio de inclusión democrática, en virtud del cual las personas y grupos afectados tienen derecho a participar en los procesos de toma de decisiones. La falta de respeto a los derechos de acceso impide la consideración adecuada de la diversidad de procesos culturales, así como las necesidades de la población en situación de exclusión¹⁹. Por consiguiente, los derechos de acceso consagrados en el Principio 10 responden a un concepto de democracia material que se enlaza con la efectiva observancia de derechos, más allá de elecciones formales.

Este nuevo instrumento sobre derechos de acceso es un imperativo para que la región pueda hacer frente a los desafíos del siglo XXI. Ante la crisis ambiental global y regional documentada por la ciencia, la protección y promoción del derecho a un ambiente sano se presenta como necesaria para asegurar el flujo de nutrientes y energías en los ecosistemas que permiten el desarrollo de la civilización humana en el planeta. El derecho a un ambiente sano es asimismo, piedra angular de la justicia ambiental ya que exige igualdad y no-discriminación en la imposición de cargas ambientales sobre las presentes y futuras generaciones. En este sentido, los derechos de acceso reflejan la dimensión procedimental del derecho a un medio ambiente sano, al permitir a las personas y grupos participar de manera informada en la toma de decisiones ambientales, así como acceder a instancias de protección judicial en materia ambiental.

El siglo XXI también plantea la necesidad de contar con nuevas herramientas jurídicas para hacer frente a la proliferación de conflictos socio-ambientales y revertir la degradación ecológica, y de tal forma asegurar la paz, la convivencia y el diálogo social. Un instrumento regional sobre los derechos de acceso presenta, precisamente, la oportunidad de empoderar a las comunidades locales y fortalecer los órganos del Estado para que los debates acerca de la sostenibilidad se planteen en el marco de canales institucionales, que den real cabida y expresión a las plurales voces en la sociedad y el interés público. Por lo mismo, un instrumento sobre los derechos de acceso habilita nuevos espacios de legitimidad del contrato social y la construcción de una cultura de respeto e inclusión.

De esta forma, el instrumento ALC P10 viene a hacer operativos los derechos de acceso en cuanto elementos fundacionales de un verdadero desarrollo sostenible de la región. Un desarrollo sostenible donde las relaciones

¹⁹ CEPAL (2013). *“Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda de las Naciones Unidas para el Desarrollo post-2015 y Río+20”* (pp. 70).

estado-sociedad en los diferentes niveles de gobierno pasan a responder a modelos democráticos. Un desarrollo sostenible donde las estructuras de gobernanza de los recursos naturales y los ecosistemas, en cuanto base de toda economía, responden a las necesidades e inquietudes de las generaciones presentes y futuras. Un desarrollo sostenible definido a partir de la efectiva observancia de derechos, la inclusión social, el pluralismo y la igualdad.

