



Convertir los Principios en Derechos

Rio 2012 y Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a
la Justicia¹

Julio 2011

¹ Este documento de trabajo fue escrito por David Banisar y Sejal Parmar de Artículo 19, Lalanath de Silva y Carole Excel, de la Iniciativa de Acceso, World Resources Institute. Traductor por Verónica Cipolatti, Centro de Derechos Humanos y Ambiente, Argentina.

Sinopsis

La Cumbre de Río 2012 ofrece una oportunidad a las naciones para avanzar en la plena aplicación de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia adoptada en el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Naciones Unidas debería aprovechar la oportunidad de hacerlo a través medidas de aplicación nacional y el desarrollo de nuevos instrumentos internacionales para dar fuerza legal **al Principio 10.**

I. Introducción

En la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la comunidad internacional reconoció que el desarrollo sostenible depende de la buena gobernanza². Principio 10 de la Declaración establece los elementos necesarios para la gestión ambiental los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia.

Los tres "derechos de acceso" facilitan el desarrollo más transparente, incluyente y la toma de decisiones responsable en asuntos que afectan al medio ambiente y desarrollo. El acceso a la información motiva y capacita a las personas a participar de manera informada y con sentido. La participación en la toma de decisiones aumenta la capacidad de los gobiernos para responder a las preocupaciones y demandas públicas, para lograr un consenso y mejorar la aceptación y el cumplimiento de las decisiones ambientales. El acceso a la justicia aumenta la capacidad del público para hacer cumplir el derecho a participar, a estar informado y para mantener los reguladores y los contaminadores responsables por daños ambientales. A su vez, el acceso depende de los gobiernos y la sociedad civil que tienen la capacidad de poner en práctica estos derechos³. La toma de decisiones gubernamentales que no reflejan estos principios básicos tiende a producir resultados que son más propensos a afectar negativamente al ambiente y al desarrollo sostenible y ser socialmente injustas.

El desarrollo sostenible no puede suceder en secreto, ni puede suceder con los ciudadanos como espectadores y transeúntes. Los compromisos asumidos por los gobiernos a los principios de buen gobierno en la Declaración de Río, la Agenda 21 y el Plan de Implementación de Johannesburgo (PIJ) deben aplicarse de manera efectiva. Es necesario fortalecer, supervisar e informar sobre estos procesos. Los gobiernos que no lo han hecho deben establecer los derechos de acceso a la información, participación pública y la justicia y deben demostrar que están aplicando estos derechos. Aunque la forma del resultado de la Conferencia de Río de 2012 aún se está negociando, ya

² El principio 11 de la Declaración de Río afirma que los Estados deben "promulgar leyes ambientales eficaces." Principio 15 habla sobre el principio de precaución. Principio 17 establece que "la evaluación del impacto ambiental es un instrumento nacional" y que "respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente tenga un impacto adverso significativo sobre el medio ambiente, deben estar sujetas a una decisión de una autoridad nacional competente." Principios 20 y 22 reconocer que las mujeres y los pueblos indígenas juegan un papel vital en la gestión ambiental y que su participación es esencial para lograr el desarrollo sostenible.

³ Foti J. et al, Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy, World Resources Institute (2008).

se trate de una Declaración Ministerial, de un Programa de Acción o de algún otro resultado, creemos que una afirmación de estos derechos, incluido el compromiso con el desarrollo de nuevos tratados mundiales y regionales, podría crear los incentivos para asegurar que esto suceda, y puede crear los medios para que la aplicación puedan ser rastreados y vigilados.

II. Principio 10 es esencial para el buen gobierno y la economía verde

Los dos temas principales de la Cumbre de Río 2012 son: (a) economía verde en el contexto de la erradicación de la pobreza, y (b) el marco institucional para el desarrollo sostenible. En su mayor parte, los temas han sido discutidos en el aislamiento uno del otro, y no se ha realizado suficiente hincapié en la importancia de las personas en la consecución de resultados. Un enfoque más productivo sería que las dos áreas que se consideraran en conjunto, en reconocimiento de cómo pueden trabajar juntamente. Como Secretario general, Ban Ki-moon, señala, que las metas que representan estos temas son interdependientes, ya que "las instituciones son cruciales para mejorar los resultados favorables de las políticas sociales sobre economía verde"⁴.

Ambos temas necesitan transparencia, participación pública y la rendición de cuentas para tener éxito. El Secretario General Ban Ki-moon, pidió a los gobiernos hacer más para "construir sobre los progresos realizados para promover la transparencia y la rendición de cuentas a través del acceso a la información y participación de los interesados en la toma de decisiones"⁵. Sin estos cambios básicos del actual paradigma económico prevalecerá el apoyo de instituciones y grupos de interés que se han beneficiado de restringir el acceso de los ciudadanos.

II-a. La economía verde

Si bien ha habido un gran debate sobre la definición en el ámbito de la economía ecológica, los debates celebrados hasta la fecha se han centrado en mejorar la política fiscal, la reforma y la reducción de los subsidios perjudiciales al medio ambiente, el empleo de nuevos instrumentos de mercado y la focalización de las inversiones públicas "verdes" en sectores claves.

Asegurar que las políticas verdes se encuentren con sus objetivos medioambientales, requerirá un amplio apoyo público basado en la facultad de actores de la sociedad civil, se estar bien informados y comprometidos como votantes, consumidores, accionistas y partes interesadas. El Principio 10 de Río enumera los derechos necesarios para llevar a cabo un cambio fundamental en el poder de los grupos de interés para asegurar que la industria no se mueve por delante sin tener en cuenta los costos sociales y ambientales.

II-b. Reforma de las instituciones en los planos internacional y nacional

⁴ Comité Preparatorio de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible. Segunda sesión, 7-8 Marzo de 2011, Ítem 2 de la agenda provisional <http://www.uncsd2012.org/files/prepcom/SG-report-on-objective-and-themes-of-the-UNCSD.pdf> pág. 25

⁵ *Ibid.*, 5.

Hasta el momento las discusiones sobre el tema del desarrollo sostenible del gobierno se han centrado en la Gobernanza Ambiental Internacional (IEG por sus siglas en inglés). El Documento Final de Helsinki-San⁶, propone una agenda de reforma de las instituciones de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS), el Consejo Económico y Social y las direcciones de la fragmentación de los acuerdos ambientales multilaterales (AAM), mecanismos de financiación y Secretarías⁷. Mientras estas instituciones tienen un papel crítico en la formulación y coordinación de las políticas sobre gobernanza ambiental internacional, su reforma tendrá poco impacto en las instituciones a nivel nacional donde los ciudadanos todavía están luchando para participar en las decisiones que influyen a su medio ambiente.

Además, dentro de las discusiones sobre IEG, no se insiste suficientemente en la necesidad de hacer que estas instituciones internacionales y los gobiernos mismos sean más transparentes y responsables ante los ciudadanos que están destinados a servir. En la actualidad, existen mecanismos limitados e insuficientes para el acceso a la información de los órganos de las Naciones Unidas, mientras que hay más avances con el Banco Mundial y las Instituciones Financieras Internacionales (IFI)⁸.

Hasta ahora, el proceso no ha logrado ofrecer un enfoque visionario para la creación de un nuevo sistema de gobernanza ambiental internacional. El Documento Final de Nairobi-Helsinki, por ejemplo, no hace ninguna mención de los mecanismos para garantizar la aplicación y seguimiento de los acuerdos ambientales multilaterales y las obligaciones de medio ambiente por los ciudadanos. Esta es una clara omisión. Sin que existan mecanismos para asegurar la revisión de pares, la evaluación independiente y la presentación de informes, o los mecanismos de solución de controversias, habrá una pérdida continuada por los gobiernos para cumplir con sus obligaciones bajo el derecho internacional del medio ambiente.

III. Avances hasta la fecha en la P10 y los desafíos que falta cumplir

La Declaración de Río de 1992 fue firmada por 178 Estados. Principio 10 establece:

Las cuestiones ambientales se manejan mejor 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 información sobre los materiales y actividades peligrosos en sus comunidades, y la oportunidad de participar en la toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información⁹.

⁶ Fuente: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, Estocolmo, 5 hasta 16 junio, 1972

⁷ Consultative Group of Ministers or High-level Representatives, Nairobi-Helsinki Outcome, 23 November 2010.

<http://www.unep.org/environmentalgovernance/Portals/8/documents/Events/NairobiHelsinkioutcomeedited.pdf>

⁸ Ver: <http://www.ifitransparency.org/index.shtml>

⁹ Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo,

<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163&l=en>

Existe considerable evidencia de que muchos gobiernos reconocen ahora la necesidad de la aplicación del Principio 10, y están dando prioridad al buen gobierno como el mayor obstáculo a superar para lograr el desarrollo sostenible y el cumplimiento de los compromisos de Río. El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas encontró que la gran mayoría de los 119 países identificaron recientemente el desarrollo de capacidades en temas relacionados con la gobernabilidad como su principal prioridad para mejorar el desarrollo sostenible¹⁰.

La Declaración de Río fue el punto de partida para el desarrollo del primer tratado internacional jurídicamente vinculante sobre los derechos de acceso - la Convención de 1998 sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la justicia en asuntos ambientales, comúnmente conocido como Convenio de Aarhus. En los artículos 4 y 5 de la Convención de Aarhus, los Estados Partes se comprometen en virtud de una serie de obligaciones importantes, incluyendo la recolección de información en poder de entidades privadas, que requieren los organismos públicos para hacer que la información se encuentre efectivamente disponible al público y responder a las solicitudes y dar fuertes derechos de apelación. La Convención ha sido ratificada por 44 países de Europa occidental al centro de Asia¹¹. En 2003, un instrumento de seguimiento de la Convención de Aarhus se firmó - el Protocolo de Kiev sobre Registros de Emisiones y Transferencia - la cual ha sido ratificada por 26 países.

La Declaración también dio lugar a la Comisión Económica de Naciones Unidas para la Convención Europea sobre Evaluación de Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo (Espoo la Convención EIA), con 45 partes¹².

Recientemente, el PNUMA publicó directrices sobre la aplicación del Principio 10¹³. Estos instrumentos están destinados a ayudar a los gobiernos nacionales a "promover la aplicación efectiva de sus compromisos con el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el marco de su legislación nacional y los procesos."

También ha habido cambios sustanciales en los marcos legales a nivel nacional desde 1992. Constituciones y leyes ahora garantizan el acceso a la información en más de 100 países. La mayoría de los gobiernos nacionales han aprobado la participación pública como mandato en las evaluaciones de impacto ambiental (EIA). Más de 300 cortes y tribunales con funciones especializadas en materia de ambiente se han establecido en 41 países¹⁴. El progreso, ha sido más lento en algunas

¹⁰ UNDP, UNEP, GEF, National Capacity Self-Assessments: Results and Lessons Learned for Global Environmental Sustainability, August 2010. <http://thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/publication/NCSA-SR-web-100913.pdf>

¹¹ <http://www.unece.org/env/pp/>

¹² <http://www.unece.org/env/eia/>

¹³ UNEP Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, 2010. <http://www.unep.org/DEC/PDF/GuidelinesAccesstoJustice2010.pdf>

¹⁴ Pring G. & Pring C., Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals, The Access Initiative 2010.

regiones, lo que refleja las profundas transformaciones necesarias para alcanzar un nivel de apertura en la que los gobiernos y la sociedad civil compartan un compromiso con la democracia ambiental¹⁵.

Sin embargo, incluso en países que han logrado avances, los esfuerzos para aplicar el Principio 10 han sido liderados por los Ministerios de Medio Ambiente y los organismos de punta relacionados con la conservación y gestión ambiental. En otras áreas de la toma de decisiones que afectan al medio ambiente, las rutinas de la puerta cerrada y secreto siguen siendo la práctica, por ejemplo, la toma de decisiones en los ministerios relacionados con las políticas macroeconómicas o planeamiento de la estrategia de energía¹⁶. La visión más amplia de Río 2012 al enmarcar el desarrollo sostenible y su énfasis en la economía verde presentan una oportunidad para que los gobiernos se comprometan a abrir una gama más amplia de procesos de formulación de políticas al escrutinio público.

III-a Acceso a la Información

El Desarrollo Sostenible se basa en información precisa sobre una amplia gama de asuntos ambientales, incluyendo aquellos relacionados con la economía verde y el cambio climático. La divulgación de información es por lo tanto, claramente de interés público y sirve para mejorar la eficacia de los programas de desarrollo sostenible.

A partir de Río de 1992, ha habido un aumento importante en el reconocimiento del derecho a acceder a la información de las naciones. Más de 90 países han adoptado leyes marco para el acceso a la información. Más de 100 países tienen el derecho a la información consagrado en sus constituciones. Muchos otros han adoptado los estatutos específicos del medio ambiente sobre acceso a la información o las disposiciones de las leyes generales de protección del medio ambiente. Sin embargo, muchos ciudadanos en la mayoría de Oriente Medio, África, el Pacífico y el Caribe no tienen este derecho¹⁷. Además, la práctica en casi todos los países se queda detrás de las leyes. Las causas de esta diferencia varían, entre ellas se encuentra la falta de normas detalladas de las políticas administrativas y operativas, la incapacidad para usar la ley o de sus funcionarios oficiales para aplicar las leyes.

¹⁵ La Iniciativa de Acceso (TAI) ha desarrollado un conjunto de herramientas e indicadores de seguimiento global del Principio 10. Se utiliza un indicador basado en la web de herramientas para evaluar el desempeño de los gobiernos en el Principio 10 de la Declaración de Río. Trabajando en sus respectivos países, los socios de TAI forman coaliciones nacionales para evaluar el desempeño de sus gobiernos para proporcionar al público (a) el acceso a la información sobre las decisiones del gobierno, (b) la participación pública en la toma de decisiones, y (c) el acceso a la justicia cuando sus derechos a la información, la participación y a un medio ambiente limpio son violados. TAI cuenta actualmente con socios de las OSC en 50 países y las evaluaciones por más de tres docenas de países están disponibles en la web.

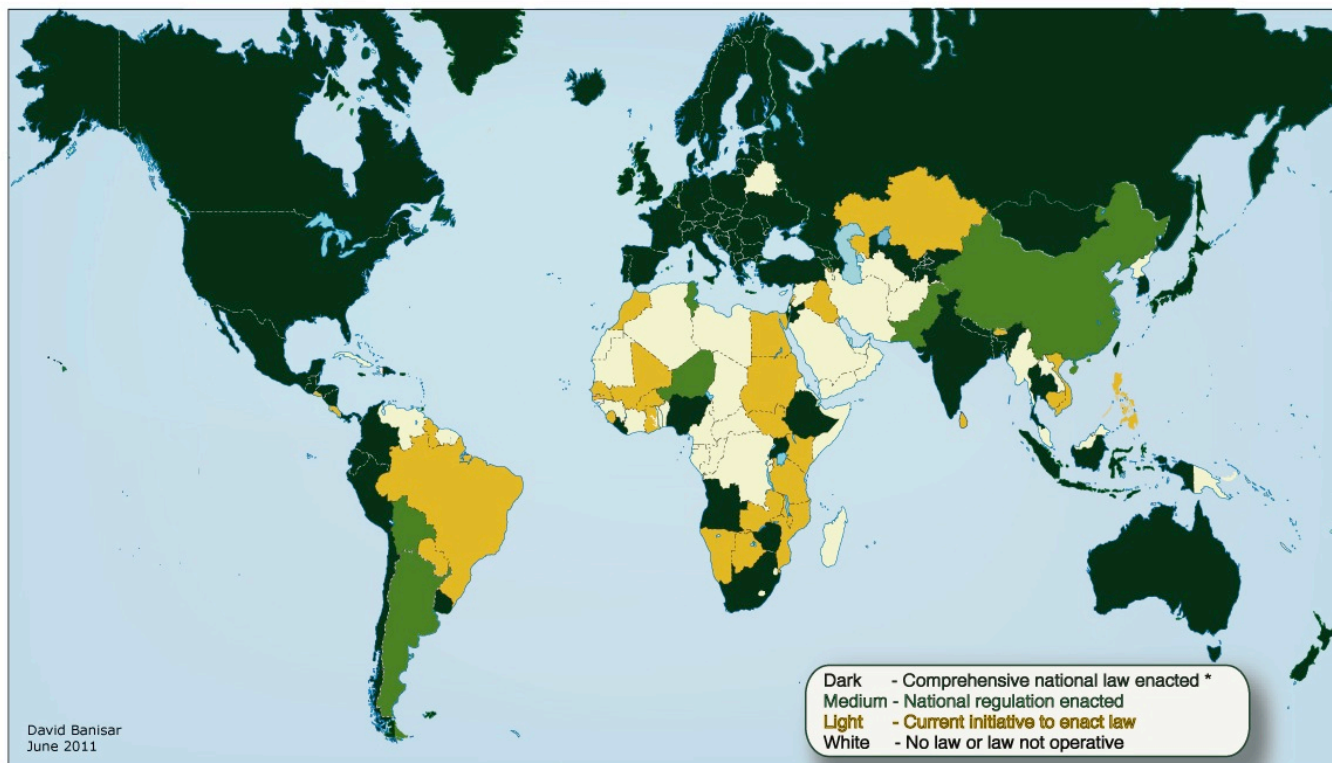
Ver: <http://www.accessinitiative.org/resource/the-access-initiative-assessment-toolkit>

¹⁶ <http://electricitygovernance.wri.org/publications>

¹⁷ Ver: Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws, July 2006. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707336

Los Países con leyes marco para el acceso a la información

National Right to Information Laws, Regulations and Bills 2011



*Not all national laws have been implemented or are effective. See <http://www.article19.org/>

Una tendencia positiva es la creación de Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), que exigen a los gobiernos recabar información sobre las emisiones de contaminantes y hacer que la información se encuentre a disposición del público a través de bases de datos. Los RETC han demostrado ser uno de los medios más eficaces de obtener información relacionada con los contaminantes para la opinión pública y también reducir la contaminación¹⁸. Hay un aumento constante en los países que proporcionan acceso y ahora hay registros individuales que cubren todo el norte de América¹⁹ y Europa²⁰. Se estima que el número de registros nacionales es probable que se duplique en número en los próximos 10 años²¹.

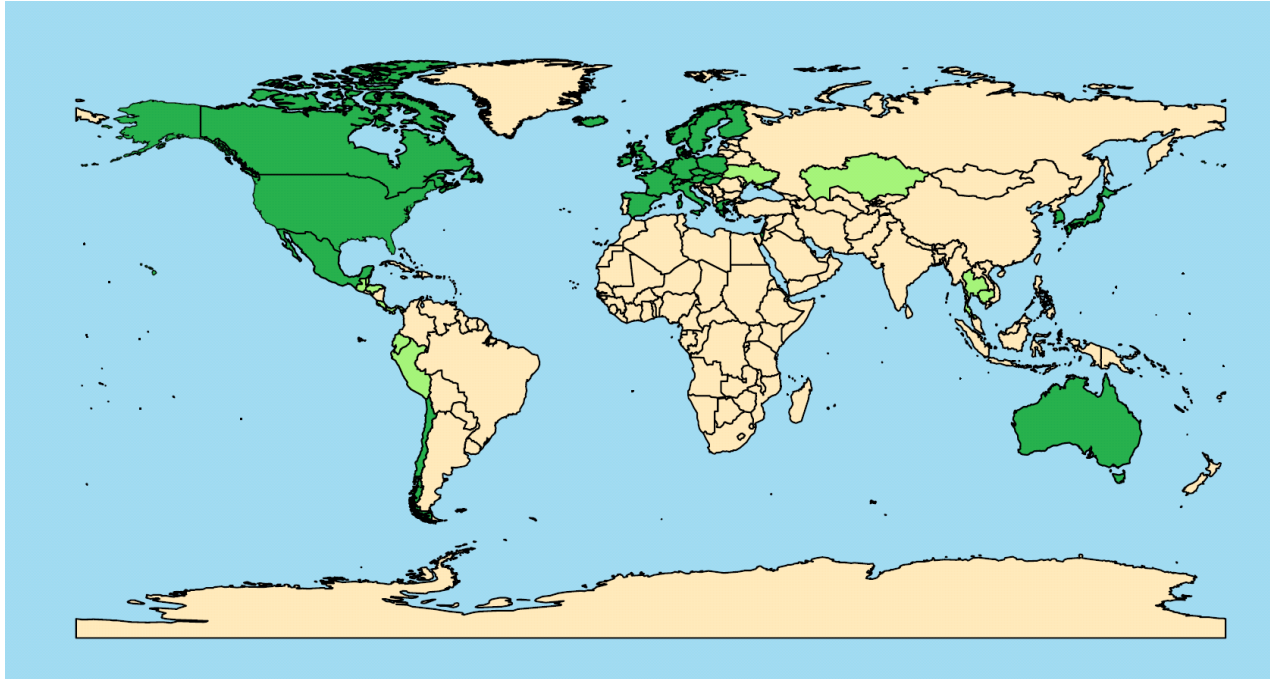
¹⁸ Stephan, Mark. 2003. Environmental information disclosure programs: They work, but why? *Social Science Quarterly*. (1): 190 – 205.

¹⁹ North American PRTR. <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=924&SiteNodeID=596>

²⁰ European Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR). <http://prtr.ec.europa.eu/>

²¹ DeVito, Steve. 2008. Personal Communication. USEPA Toxics Release Inventory International Programs Officer. February.

Los Países con Registros de Emisiones y Transferencia de Contaminantes



Fuera de estos éxitos, hay muchas lagunas restantes para el acceso a la información. Estos incluyen:

- En todo el mundo, existen algunas leyes que obligan al gobierno a liberar de forma proactiva la información ambiental, incluyendo información básica sobre la calidad del aire y la calidad del agua potable. Acceso significativo a la información ambiental requiere que los gobiernos reúnan de forma proactiva, analicen y difundan información²².
- En muchos países existe un mal desempeño en la provisión de información ambiental durante y después de las emergencias. La mayoría de los países no divulgan la información pertinente en materia de emergencias ambientales. Los mandatos para producir y difundir información, son generalmente débiles²³.
- La mayoría de los países producen informes del estado del medio ambiente de buena calidad en general, pero la publicidad es particularmente débil y pocos países hacen intentos para dar a conocer los resultados a través de los medios de comunicación o en un formato utilizable²⁴.

III-b Participación Pública

También ha habido un importante despegue de las leyes que requieren Estudios de Impacto Ambiental (EIA). Más de 120 países han adoptado disposiciones legales sobre EIA²⁵. Sin embargo, en la práctica, hay muchas lagunas restantes. Estas incluyen:

²² Foti J. et al, Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy, World Resources Institute (2008).

²³ Ibíd.

²⁴ Ibíd.

- La participación pública no se ha integrado a nivel de proyecto a través de procedimientos de EIA en muchos países²⁶. En muchas ocasiones, incluso cuando no están abiertos los procesos de participación, existen obstáculos para una participación significativa, incluyendo la falta de tiempo o de los documentos disponibles del proyecto. La consulta se sostiene a menudo demasiado tarde en el ciclo de desarrollo del proyecto para hacer una diferencia significativa en la selección de los resultados.
- La implementación de los procesos de EIA también ha sido criticada por ser débil. A menudo la secuencia de procesos de las EIA excluyen la participación en la definición del alcance y ejercicio de análisis y la determinación de las condiciones. En algunos países, las copias de EIA sólo se proporcionan a los ciudadanos a un costo sustancial, con las restricciones al acceso de manifiesto en otros países por las reclamaciones de confidencialidad comercial.
- Conflictos de intereses en el proceso de audiencia pública, la naturaleza técnica de la EIA y los reclamos de falta de independencia de los sistemas para desarrollar y revisar los EIA son también evidentes.

A un alto nivel, las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) es un mecanismo para incorporar en las consideraciones ambientales en las políticas, planes y evaluaciones ambientales estratégica²⁷. Éstas, se han incorporado en la legislación nacional en América Latina y el Sudeste Asiático²⁸. También existe una Dirección de Unión Europea, que exige que a todos los Estados miembros de la Unión incorporar la EAE en la legislación nacional²⁹. Sin embargo, hasta la fecha, la participación pública en los procesos de EAE es aún rudimentaria y necesita ser mejorada. Por otro lado, uno de los puntos fuertes es la disponibilidad general de los documentos relativos a las políticas propuestas³⁰.

III-c Acceso a la Justicia

El pilar de acceso a la justicia es a menudo reconocido como uno de los más difíciles de lograr mejoras³¹. Muchos países han creado o mejorado tribunales y cortes ambientales. Más recientemente

²⁵ John Glasson, Riki Therivel & Andrew Chadwick, Introduction to environmental impact assessment , 3rd edition (Routledge, 2005).

²⁶ Foti, Joseph et al., Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy, World Resources Institute (2008), online at: <http://www.wri.org/publication/voice-and-choice>.

²⁷ El Banco Mundial describe la EAE como "inclusión de mecanismos de evaluación de las consecuencias ambientales de políticas, planificación, o actividades del programa con el fin de asegurar que se aborden adecuadamente en la toma de decisiones a la par con las consideraciones económicas y sociales". <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/ENR/0,,contentMDK:20797418~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:460957,00.html>

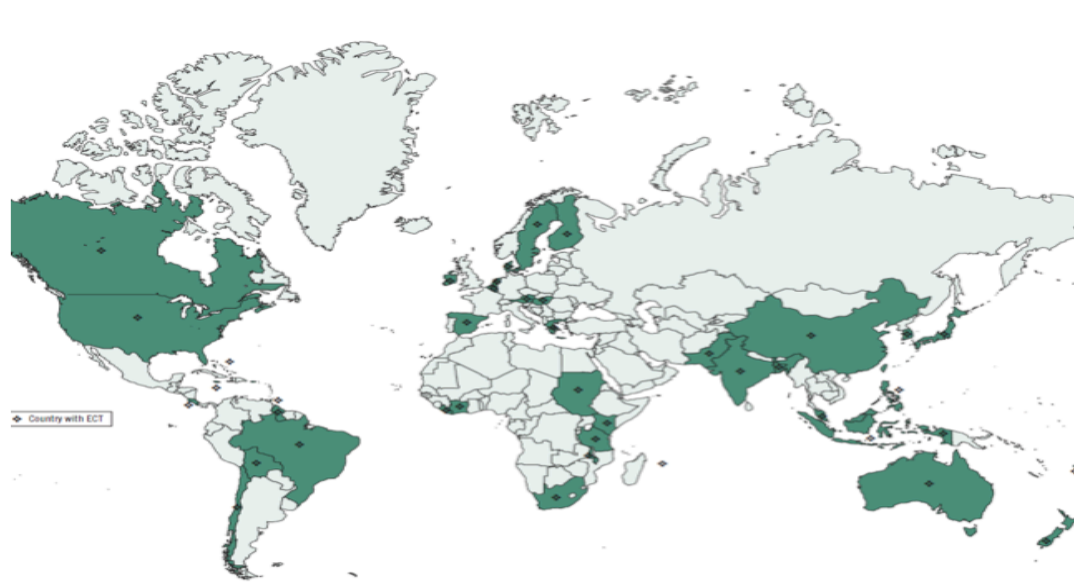
²⁸ China, Filipinas, Tailandia y Vietnam

²⁹ Directiva 2001/42/EC

³⁰ Access to Environmental in China: Evaluation of Local Compliance, Article 19, December 2010, online at: <http://www.article19.org/pdfs/reports/access-to-environmental-information-in-china-evaluation-of-local-compliance.pdf>

³¹ Pring, G. and Pring C., Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals, the Access Initiative, 2010, online at:

Los Países con Tribunales y Cortes Ambientales



la India estableció un Tribunal Verde y Malawi creó un Tribunal Ambiental. La razón principal de estas intervenciones ha sido la creencia de que estas instituciones mejorarán el acceso a la justicia y proporcionarán los medios más eficaces para resolver los conflictos y problemas ambientales.

Hay muchas lagunas restantes. Cuestiones de oportunidad (tiempo necesario para obtener una reparación), la intimidación y los costos (litigio, el que pierde paga los principios, el pago a la corte y los costos para contratar abogados), se pueden destacar como en la urgente necesidad de mejorar en todo el mundo, incluso en países que son parte del Convenio de Aarhus. El riesgo de buscar desagravio por mandato judicial también es significativo. Hay mejoras en muchos países, sin embargo, todavía existen preocupaciones acerca de la posición en los procesos legislativos sectoriales (por ejemplo, planificación y silvicultura). Aún así, los casos de interés público son casi exclusivamente con el apoyo de los donantes y fundaciones.

III-d Fortalecimiento de Capacidades

Los mandatos legales no son suficientes para garantizar la aplicación del Principio 10. El gobierno debe tener la capacidad de suministro de acceso, y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deben tener la capacidad de la demanda de acceso y la participación. Los funcionarios del gobierno necesitan el conocimiento del marco legal, las habilidades prácticas y los recursos financieros para garantizar el acceso a través de todos los ministerios pertinentes. A menudo, sólo el Ministerio de Medio Ambiente tiene la formación suficiente en la aplicación de acceso, mientras que otros ministerios paralelos y sectoriales y los organismos no³². Mejorar el acceso requiere de la innovación para satisfacer las necesidades de las comunidades pobres y vulnerables. Las comunidades indígenas

http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Final_31399_WRI.pdf.

http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Final_31399_WRI_0.pdf

³² Access to Environmental in China: Evaluation of Local Compliance, Article 19, December 2010, online at:

<http://www.article19.org/pdfs/reports/access-to-environmental-information-in-china-evaluation-of-local-compliance.pdf>

continúan siendo excluidas de la toma de decisiones³³. Por tanto, es importante reconocer que estas comunidades y los pueblos deben tener derechos específicos para facilitar su participación y lograr inclusión³⁴.

IV. De los principios a los derechos exigibles: Cómo Río 2012 podría fortalecer la P10

Hay una necesidad imperiosa de avanzar para garantizar que el principio 10 se aplica plenamente en todos los países. Si bien el PNUMA ha hecho algunos progresos en el 2010 con la adopción de las Directrices de Bali sobre la legislación nacional sobre el principio de 10³⁵, este desarrollo no será suficiente por sí mismo. País por país la aplicación de las directrices voluntarias junto con el apoyo de recursos y presupuesto para los gobiernos y el PNUMA puede aumentar la utilidad y el impacto potencial de las directrices.

Hay una serie de enfoques posibles a nivel internacional que deben ser considerados para avanzar en el Principio 10. Estos incluyen un nuevo convenio global, nuevos convenios regionales, y nuevos esfuerzos para lograr que las partes se vinculen a la Convención de Aarhus.

Ellos no son excluyentes. Las posibles opciones para los instrumentos internacionales:

- 1) Una nueva convención global sobre el Principio 10.** Una opción es la creación de una convención global. Esto se basaría en un compromiso de los líderes nacionales en Río 2012 en la adopción de dicho instrumento, más aún lo que sería el mundo desarrollado. Este enfoque sería una útil plataforma mundial para participar en todo el mundo el debate sobre el tema. También se aseguraría de que P10 es uniforme en todo el mundo. Sin embargo, el desarrollo de una convención mundial sobre los derechos de acceso pueden encontrar resistencia por parte de algunas naciones y existe un peligro real de que este enfoque daría lugar a la adopción de normas mínimas. También es probable tomar un tiempo considerable para el desarrollo. Por último, existen dificultades en términos de lo que esto significa para las partes en el Convenio de Aarhus.
- 2) Promover el principio 10 en convenios regionales.** Esta opción implica el desarrollo de nuevos acuerdos regionales similares a la Convención de Aarhus. Un aspecto positivo importante de este enfoque es la mayor participación de todos los países de la región en el desarrollo y la configuración del texto del instrumento regional desde el principio, en lugar de que la discusión se limite a los países más importantes a nivel internacional. Esto daría la oportunidad de tomar en cuenta las especificidades regionales y crear un sentido de propiedad regional. Además, los países de una región a menudo comparten lazos políticos, culturales y

³³ Voice and Choice También encontró que las leyes marco sobre el acceso a la información han hecho progresos significativos mientras que las leyes marco sobre la práctica en la participación pública y acceso a la justicia se quedaron atrás.

³⁴ Foti, Joseph et al., Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment, World Resources Institute (2010), online at: <http://www.wri.org/publication/a-seat-at-the-table>

³⁵ UNEP Governing Council decision GCSS.XI/11: Environmental law (part A), annexed to the proceedings of the special session: http://www.unep.org/gc/GCSS-XI/proceeding_docs.asp.

lingüísticas, lo que podría facilitar las negociaciones y que sea más fácil llegar a un consenso. También es probable que sea un proceso más rápido en relación a un debate global. Finalmente, es probable que fortalezca las instituciones regionales y los procesos para reducir las limitaciones de recursos³⁶.

3) La apertura de la Convención de la CEPE a todas las naciones. Finalmente, la última opción es para fomentar la adhesión al Convenio de Aarhus por los Estados al margen del tratado de la CEPE. Éste es muy respetado y tiene un sistema de funcionamiento de la supervisión. Ya ha sido ratificado por 44 países³⁷. Sin embargo, ningún estado fuera de la región de la CEPE se ha adherido a ella. Hay obstáculos políticos y prácticos a la adhesión, incluido el procedimiento para la adhesión en sí mismo y la reticencia de muchos gobiernos a un Tratado visto como "centrado en Europa".

IV-a Desarrollo de un Enfoque de Convenio Regional

Creemos que el mejor enfoque es comenzar el proceso de negociación de los convenios regionales y subregionales sobre el Principio 10, utilizando la Convención de Aarhus como un modelo. Nuestro enfoque está guiado por una creencia pragmática de que una nueva convención global sería demasiado lenta para el desarrollo y es probable que sea sustancialmente diluida en el proceso.

También creemos que, si bien la Convención de Aarhus es un modelo que debe ser considerado para otras regiones, desde su adopción en 1998 ninguna otra nación fuera de la región de la CEPE ha firmado. Esto indica que, por cualquier razón, no es probable que se amplíe sustancialmente sin grandes incentivos proporcionados. Nosotros, no obstante reconocemos la debilidad de este enfoque - en algunas regiones es poco probable la adopción de convenciones a nivel regional en el futuro previsible. Pero sigue habiendo posibilidades de movimiento en sub-regional convenciones.

Estamos particularmente esperanzados de que este enfoque tenga éxito en América Latina y el Caribe, donde hay una convergencia normativa en todo el Principio 10. Algunos avances incluyen:

- La Declaración de Santa Cruz +10 reafirmó el compromiso de los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el Principio 10 y la importancia de la participación pública en decisiones sobre desarrollo sostenible³⁸. La Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce el derecho de los ciudadanos de la región para tener acceso a la información y participar en las decisiones que afectan sus derechos³⁹, mientras que la Secretaría de la OEA lanzó recientemente una Ley Modelo sobre Acceso a la Información⁴⁰.

³⁶ Opciones para el fortalecimiento del marco jurídico internacional de protección de los derechos procesales del medio ambiente, incluyendo una convención mundial sobre los derechos de acceso, Jeremy Wates (2010)

³⁷ Article 19, paragraph 3, of the Convention provides that non-UNECE States may only accede 'upon approval by the Meeting of the Parties.'

³⁸ <http://www.oas.org/dsd/Documents/DECLARATION+10.pdf>

³⁹ Claude Reyes et al. v. Chile (19 September 2006).

⁴⁰ http://www.oas.org/dil/access_to_information.htm

- Los acuerdos de libre comercio entre varios estados del Norte y América del Sur reconocen la importancia de las evaluaciones ambientales y la necesidad de armonizar las regulaciones y normas ambientales. Los países de la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo (CCAD), junto con las Naciones Unidas han desarrollado instrumentos para Formación Profesional e investigación desarrollado para el desarrollo de una estrategia nacional para garantizar los derechos de acceso, en Nicaragua, Honduras y República Dominicana. La CEPAL propone actividades en su programa de trabajo 2011 para ayudar a los Estados a aplicar el Principio 10.
- Varios países de la región han sido los pioneros en la mejora de las leyes y prácticas nacionales. Por ejemplo, Chile está en proceso de revisión de las normas de impacto ambiental que incluyen participación pública para el siguiente nivel - para incluir activamente a los grupos pobres y marginados en la toma de decisiones. Brasil encabeza la lista con el fortalecimiento de innovación del sistema de justicia para proporcionar alivio de los daños ambientales a través de los fiscales y los tribunales ambientales. México tiene una de las más avanzadas leyes de acceso a los sistemas de información en el mundo.

V. Conclusiones y Recomendaciones

La experiencia y la investigación han demostrado que la libertad de expresión de derechos de acceso, (incluido el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia), la transparencia y la participación ciudadana son fundamentales para el desarrollo sostenible y el logro de los Principios de Río. Si Río 2012 va a tener éxito y acercar al mundo desde la construcción de una economía verde y desarrollo sostenible, estos principios deben estar en el centro del Documento Final junto a compromisos consecutivos por los gobiernos para avanzar en el Principio 10, tanto a nivel nacional e internacional.

En particular, el Artículo 19 y la Iniciativa de Acceso tienen las siguientes cuatro recomendaciones:

Primera Recomendación: que todos los Estados miembros, avancen en la codificación del Principio 10 de la Declaración de Río en la legislación nacional, y hacer compromisos vinculantes mensurables y con plazos para mejorar las leyes, instituciones y prácticas de la implementación del Principio 10. En particular:

Marco legal y regulatorio:

- a) Para establecer un marco jurídico y reglamentario que proteja el derecho a la libertad de expresión y la libertad de información, incluida la libertad de los medios de comunicación, el derecho a la libertad de asociación, libertad de reunión y el derecho de todos a acceder a recursos administrativos y judiciales. Este marco legal debe reconocer e insistir en el principio de no discriminación.
- b) Para proteger el derecho de los denunciantes, especialmente en relación a los peligros ambientales, y adoptar las medidas necesarias para garantizar que los denunciantes se beneficien de la protección legal.

- c) Para consagrar en la legislación nacional y aplicar los principios de máxima divulgación proactiva de la información ambiental en la economía verde.
- d) Para consagrar el derecho de los ciudadanos, las partes interesadas, las comunidades a participar en la toma de decisiones que afectan el medio ambiente y los recursos naturales.

Libre flujo de información y la no discriminación:

- e) Para asegurarse de que los medios de comunicación, los grupos de la sociedad civil, científicos y miembros del público en general no se vean obstaculizados en sus esfuerzos por acceder a la información sobre el desarrollo, medio ambiente, y / o problemas del cambio climático y para informar y expresar sus opiniones.
- f) Para eliminar todos los obstáculos que impiden a las personas que viven en la pobreza tengan acceso a información sobre el desarrollo y las políticas ambientales y tomar medidas proactivas para promover su participación efectiva en el diseño y ejecución de estrategias de desarrollo.

Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas:

- g) Para ratificar y aplicar plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción para fortalecer la rendición de cuentas y acceso a la justicia.
- h) Para implementar la Declaración de París y la Agenda de Accra para la Acción y reconocer que las estrategias nacionales de desarrollo requieren de una participación de los gobiernos, así como los parlamentos, los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.
- i) Para asegurarse de que la ayuda al desarrollo se realiza de forma transparente, y de conformidad con las normas elaboradas por la Iniciativa de Transparencia de la Ayuda Internacional (IATI).

Segunda Recomendación: En el Documento Final de Río 2012 se requieren nuevos instrumentos internacionales para establecer normas mundiales y regionales para la implementación, y la supervisión de la implementación, del Principio 10 en la legislación nacional. Esto incluiría una resolución por todos los Estados miembros de la ONU, exigiendo a los organismos regionales (por ejemplo, CEPAL), oficinas regionales del PNUMA y otros organismos regionales como la SAARC, SACEP, la ASEAN, la OUA, y OAS⁴¹ a tomar medidas para negociar y celebrar convenios jurídicamente vinculantes, regionales o subregionales, inspirados en el principio 10 y las Directrices del PNUMA. La secretaría del Convenio de Aarhus debe redoblar sus esfuerzos para convencer a los gobiernos de otras regiones del mundo a adoptar la Convención o de tomar como un modelo para los esfuerzos regionales o subregionales.

⁴¹ South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC), South Asia Co-operative Environment Programme (SACEP), Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Organization of African Unity (OAU), and Organization of American States (OAS).

Tercera Recomendación: El documento de resultados de Río 2012 debe incluir un compromiso de todos los organismos y organizaciones internacionales que trabajan en el desarrollo sostenible para codificar Principio 10 de la Declaración de Río, en sus normas y procedimientos, incluyendo la divulgación de información de manera proactiva, que prevé la participación de la sociedad civil en su toma de decisiones y el establecimiento de mecanismos de resarcimiento para los ciudadanos afectados por sus políticas y actividades. Las instituciones financieras internacionales deberían adoptar normas generales propuestas por la Iniciativa de Transparencia Global.

Cuarta Recomendación: El documento final de Río 2012 debe incluir información específica sobre medidas y el tiempo respecto a la aplicación de las Directrices de Bali recientemente aprobada por el Consejo de Administración del PNUMA. Este programa debe identificar los países de destino; especificar las fuentes de financiación a largo plazo y un calendario para el PNUMA para prestar asistencia a los países en desarrollo para desarrollar sus leyes, instituciones y prácticas en conformidad con las Directrices. La ejecución debe incluir programas de capacitación, oportunidades para la tutoría de los funcionarios públicos, los mecanismos de las organizaciones de la sociedad civil para compartir experiencias sobre el desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos y poner en práctica los derechos de acceso.

VI. Recursos Adicionales:

The Access Initiative, Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals (2010) http://www.accessinitiative.org/sites/default/files/Greening%20Justice%20Final_31399_WRI_0.pdf

The Access Initiative, Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment. (2010) <http://www.accessinitiative.org/resource/a-seat-table>

The Access Initiative Assessment Toolkit (2006). <http://www.accessinitiative.org/resource/the-access-initiative-assessment-toolkit>

The Access Initiative, Voice and Choice: opening the Door to Environmental Democracy, World Resources Institute, (2008) <http://www.accessinitiative.org/resource/voice-and-choice-opening-door-environmental-democracy>

The London Declaration for Transparency, the Free Flow of Information and Development, September 2010. <http://www.right2info-mdqs.org/declaration/>

ARTICLE 19, Changing the Climate for Freedom of Expression and Freedom of Information (London: ARTICLE 19, 2009). <http://www.article19.org/pdfs/publications/changing-the-climate-for-freedom-of-expression-and-freedom-of-information.pdf>

UNEP Guidelines for the Development of National Legislation on Access to Information, Public Participation and Access to Justice in Environmental Matters, 2010. <http://www.unep.org/DEC/PDF/GuidelinesAccesstoJustice2010.pdf>

UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, <http://www.unece.org/env/pp/>

ACERCA DE:

La Iniciativa de Acceso es la mayor red mundial de organizaciones de la sociedad civil que trabajan para garantizar que las personas tienen el derecho y la capacidad de influir en las decisiones sobre los recursos naturales que sustentan sus comunidades. (www.accessinitiative.org).

ARTICLE 19, la Campaña Mundial por la Libertad de Expresión, es una organización internacional de derechos humanos que centra su trabajo en la protección y la promoción del derecho a la libertad de expresión y el derecho a la información. ARTICLE 19 es una institución de beneficencia del Reino Unido (N ° 32.741), con sede en Londres, y oficinas de campo en Kenia, Senegal, Bangladesh, México y Brasil (www.article19.org/).