

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

Hacia el logro de la  
Agenda 2030 para el  
Desarrollo Sostenible



NACIONES UNIDAS

CEPAL



POR UN DESARROLLO  
SOSTENIBLE CON IGUALDAD

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

Hacia el logro de la  
Agenda 2030 para el  
Desarrollo Sostenible



**Alicia Bárcena**  
Secretaria Ejecutiva

**Mario Cimoli**  
Secretario Ejecutivo Adjunto Interino

**Joseluis Samaniego**  
Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos

**Ricardo Pérez**  
Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

Este documento se elaboró bajo la supervisión de Joseluis Samaniego, Director de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de Carlos de Miguel, Jefe de la Unidad de Políticas para el Desarrollo Sostenible de la misma División.

Su redacción estuvo a cargo de Valeria Torres, con la participación de Carlos de Miguel y David Barrio, funcionarios de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL. Colaboraron también Francisca Aguilar, Brayden Koslowsky, Sebastián Donoso, Lina Arestizabal y Birgit Altmann. El análisis de los conflictos socioambientales documentados en el capítulo VI fue realizado por Francisca Reyes, Consultora de la División, con la colaboración de Emilia Ríos.

Se agradecen los valiosos insumos y comentarios aportados por Guillermo Acuña, Fabiana del Popolo, Rayén Quiroga y Marina Gil, de la CEPAL; Lina Muñoz, de la Universidad del Rosario de Colombia; Valentina Durán, del Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile; Isabel Calle, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental; Silvia Cappelli, del Comité Regional de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN); Andrés Napoli, de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) de la Argentina; Cecilia Bermuy, del proyecto Fortalecimiento de los Miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (PROFIO), de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ); Caroline Eugene, del Ministerio de Educación, Innovación, Asuntos de Género y Desarrollo Sostenible de Santa Lucía; Danielle Andrade, abogada ambiental de Jamaica, y César Ipenza, del Ministerio del Ambiente del Perú.

Para la elaboración del documento se contó con el apoyo financiero de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través del proyecto “Abordando desafíos socioambientales fundamentales en América Latina y el Caribe”.

La traducción de las disposiciones legales incluidas en esta publicación tiene solo fines informativos y no constituye una traducción oficial o auténtica. En caso de discrepancia, prevalecerá la redacción de las disposiciones legales en el idioma original.

El documento se basa en información y datos disponibles hasta 2017.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
LC/TS.2017/83  
Distr.: General  
Original: Español  
Copyright © Naciones Unidas, 2018  
Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago  
S.17-01021

---

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (LC/TS.2017/83), 2018.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones@cepal.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

# Índice

Prólogo.....	7
Introducción.....	11
A. Democracia, medio ambiente y pobreza: asegurar que nadie se quede atrás .....	15
B. El Principio 10 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.....	17
<b>Capítulo I</b>	
<b>El acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en el ámbito internacional.....</b>	<b>19</b>
A. Antecedentes .....	21
B. El círculo virtuoso entre derechos humanos, medio ambiente y derechos de acceso.....	27
<b>Capítulo II</b>	
<b>Evolución y estado de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>31</b>
A. Elementos del contexto .....	33
B. El papel de los distintos actores.....	39
<b>Capítulo III</b>	
<b>El acceso a la información ambiental en América Latina y el Caribe .....</b>	<b>43</b>
A. Avances en los últimos años .....	45
B. Registros de emisiones y transferencias de contaminantes.....	61
C. Desafíos .....	67
<b>Capítulo IV</b>	
<b>La participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>71</b>
A. Avances en los últimos años .....	73
B. Participación en la toma de decisiones relativa a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto sobre el medio ambiente.....	78
C. Participación en la elaboración de normas, planes, programas y políticas ambientales .....	93
D. Mecanismos de democracia directa y semidirecta utilizados en asuntos ambientales.....	98
E. Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes .....	99
F. Desafíos .....	103

**Capítulo V**

El acceso a la justicia en materia ambiental en América Latina y el Caribe.....	109
A. Avances de los últimos años .....	111
1. Legitimación activa para acceder a la justicia en asuntos ambientales .....	122
2. Inversión de la carga de la prueba.....	127
3. Eliminación o reducción de obstáculos financieros y de otro tipo.....	128
4. Medios alternativos de solución de conflictos.....	129
5. Cobertura geográfica .....	131
B. Desafíos .....	131

**Capítulo VI**

Los derechos de acceso y la prevención de conflictos socioambientales en América Latina y el Caribe.....	135
A. Contexto .....	137
B. Desafíos .....	140

**Capítulo VII**

Reflexiones finales.....	141
--------------------------	-----

<b>Bibliografía</b> .....	145
---------------------------	-----

**Cuadros**

Cuadro I.1	América Latina y el Caribe (19 países): tratamiento constitucional del derecho a un medio ambiente sano.....	28
Cuadro I.2	Estándares universales de derechos humanos relacionados con el Principio 10.....	29
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe: máximas autoridades ambientales.....	33
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: leyes marco de medio ambiente.....	34
Cuadro II.3	América Latina y el Caribe: instrumentos de gestión ambiental que integran derechos de acceso .....	38
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: marcos legales que resguardan el acceso a la información pública o ambiental y definición de información ambiental en la legislación.....	46
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe (14 países): elementos centrales contenidos en las leyes de transparencia y acceso a la información pública .....	49
Cuadro III.3	Promoción de sistemas de recolección de datos sobre emisiones y contaminantes en acuerdos multilaterales ambientales .....	61
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (5 países): estado y características de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) .....	66
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: marcos legales que resguardan el derecho a la participación en la gestión pública o ambiental.....	75
Cuadro IV.2	América Latina y el Caribe (8 países): instancias formales y permanentes de consulta sobre asuntos ambientales.....	77
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe (22 países): actividades predominantes que deben someterse a evaluaciones de impacto ambiental según legislación nacional .....	79
Cuadro IV.4	América Latina y el Caribe: participación y difusión en la evaluación de impacto ambiental de proyectos.....	80
Cuadro IV.5	América Latina y el Caribe (9 países): participación pública en la elaboración de normas ambientales.....	94
Cuadro IV.6	América Latina y el Caribe (18 países): ejemplos del tratamiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental .....	96
Cuadro IV.7	América Latina y el Caribe (15 países): marco normativo que desarrolla el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y regula la consulta previa de comunidades indígenas .....	100
Cuadro V.1	América Latina y el Caribe (13 países): tribunales (judiciales o administrativos) especializados en asuntos ambientales .....	112



Cuadro V.2	América Latina y el Caribe (10 países): características de las defensorías del pueblo y tratamiento de los asuntos ambientales .....	114
Cuadro V.3	América Latina y el Caribe (18 países): obligación de reparación y compensación de daños ambientales en las leyes marco de medio ambiente .....	121
Cuadro V.4	América Latina y el Caribe: legitimación activa en la Constitución, las leyes generales del medio ambiente y otras regulaciones .....	123

## Recuadros

Recuadro 1	Derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales .....	14
Recuadro 2	Elementos de una buena gobernanza y democracia ambiental .....	15
Recuadro I.1	Compromisos regionales e internacionales en materia de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales .....	21
Recuadro I.2	Democracia ambiental en el ámbito de la Comisión Económica para Europa: la Convención de Aarhus .....	25
Recuadro II.1	América Latina y el Caribe: los derechos de acceso en los acuerdos de libre comercio .....	35
Recuadro II.2	Evaluaciones entre pares y democracia ambiental: la experiencia de las evaluaciones de desempeño ambiental.....	36
Recuadro II.3	Derechos de acceso en asuntos ambientales en el ámbito empresarial.....	41
Recuadro III.1	América Latina y el Caribe: elementos comunes contenidos en las definiciones de información ambiental presentes en las legislaciones ambientales.....	55
Recuadro III.2	La oferta de información ambiental en la región .....	56
Recuadro IV.1	América Latina y el Caribe: la participación pública en leyes y políticas sectoriales relacionadas con el desarrollo sostenible .....	73
Recuadro IV.2	El concepto de las expectativas legítimas en la jurisprudencia del Caribe anglófono.....	92
Recuadro IV.3	Consentimiento libre, previo e informado en bancos de desarrollo y otras entidades financieras.....	103
Recuadro V.1	<i>Amicus curiae</i> (amigo de la corte) en los procesos judiciales ambientales .....	118
Recuadro V.2	América Latina y el Caribe: el aporte de las clínicas jurídicas en el acceso a la justicia en asuntos ambientales y en la formación de especialistas en derecho ambiental .....	119
Recuadro V.3	Desarrollos jurisprudenciales sobre la legitimación activa amplia en el Caribe anglófono.....	127
Recuadro VI.1	Costos y beneficios de la participación ciudadana en las etapas tempranas de la toma de decisiones en asuntos ambientales .....	139

## Gráficos

Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (22 países): plazos para la entrega de información definidos en las leyes de acceso a la información pública .....	55
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe: hogares con acceso a Internet, según zona geográfica, 2010 y 2014.....	59
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: hogares con acceso a Internet, según quintil de ingresos .....	60

## Mapa

Mapa III.1	América Latina y el Caribe: estado de la creación de registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC), marzo de 2017 .....	64
------------	---	----





# Prólogo

---





En un escenario global que acusa señales de inestabilidad del sistema económico, creciente desigualdad, riesgos para la paz y la seguridad y una grave crisis ambiental, se hace evidente la insostenibilidad del estilo de desarrollo dominante. A la degradación del medio ambiente y los ecosistemas, y a la depredación de los recursos naturales, asociadas a las actuales dinámicas de producción y consumo, agudizadas por la concentración urbana, se suman retos como el cambio climático, cuyos impactos afectan sobremanera a nuestra región y, en ella, especialmente a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad.

Los profundos desequilibrios económicos, sociales y ambientales nos enfrentan al desafío de cambiar el modo actual de hacer las cosas y han motivado la búsqueda de respuestas por parte de la comunidad internacional y regional. Ejemplos de ello son la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y la negociación de un acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe. Todos ellos están dirigidos a construir sociedades pacíficas, más justas, menos desiguales, solidarias e inclusivas, a proteger los derechos humanos y garantizar una protección duradera del planeta y sus recursos naturales.

Materializar esta nueva hoja de ruta que se ha planteado la comunidad internacional y regional exigirá una nueva y más incluyente visión del desarrollo y pone de relieve la centralidad de la aplicación cabal del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada hace ya 25 años, en 1992, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre para la Tierra).

El Principio 10 de la Declaración de Río se sustenta en tres derechos interdependientes: el derecho a acceder en forma oportuna y efectiva a la información ambiental; el derecho a participar en la toma de decisiones que afecten el medio ambiente, y el derecho a acceder a la justicia para asegurar el cumplimiento de las leyes y derechos ambientales o el resarcimiento por daños. Garantizar a todas las personas estos derechos es un elemento central para combatir la desigualdad y avanzar hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Como se plantea en el documento, estos derechos no solo aseguran el tratamiento de los problemas ambientales que afectan señaladamente a las personas y grupos en situación de vulnerabilidad, sino que además garantizan que las necesidades de estos grupos sean adecuadamente tomadas en cuenta. Se asegura de este modo, como plantea el compromiso expresado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que nadie se quede atrás. Los derechos de acceso en asuntos ambientales se constituyen así en un elemento central de la relación entre derechos humanos y medio ambiente.

En este documento se realiza una revisión de las leyes y marcos institucionales que resguardan los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en los 33 países de la región, beneficiándose del material recopilado en el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Una versión anterior de este documento fue publicada en octubre de 2013<sup>1</sup>. La actualización de esta publicación da cuenta de los desarrollos recientes en esta materia en la región y del dinamismo de los temas. Se incluyen además nuevos ejemplos de buenas prácticas y temas emergentes.

---

<sup>1</sup> Véase "Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 151 (LC/L.3549/REV.2), Santiago, 2013.

Como se aprecia en el documento, a pesar de los significativos avances registrados en las últimas décadas, en muchos países la legislación para facilitar la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río aún no está completamente desarrollada o encuentra dificultades de implementación. Es claro en el documento que todos los países de la región tienen experiencias que compartir en materia de aplicación efectiva de los derechos de acceso en asuntos ambientales. No obstante, también resulta evidente que incluso aquellos que cuentan con marcos regulatorios robustos enfrentan desafíos para asegurar que todas las personas puedan ejercer sus derechos. Como se aprecia en el presente trabajo, las personas que viven en la pobreza, así como los grupos indígenas y afrodescendientes, entre otros, enfrentan enormes obstáculos para ejercer sus derechos, lo que se manifiesta en ocasiones en un acceso desigual a la justicia y falta de poder político.

La elaboración de esta publicación se enmarca en el compromiso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el seguimiento de los acuerdos aprobados por la comunidad internacional en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, así como también con los procesos de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva  
Comisión Económica para  
América Latina y el Caribe (CEPAL)



# Introducción

---



Tanto en la sociedad civil como en los gobiernos, existe un reconocimiento cada vez mayor de que el acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, además de ser derechos en sí mismos, son un elemento central para lograr la sostenibilidad ambiental del desarrollo. 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 procesos más participativos e informados (Naciones Unidas, 2012a).

El acceso a la información favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones, lo que contribuye a forjar la confianza, permite demostrar la existencia de problemas no visualizados con anterioridad o plantear soluciones alternativas, y aumenta la eficiencia y eficacia de las políticas y regulaciones ambientales.

La participación informada es, a su vez, un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la población en las decisiones de política pública que afectan al ambiente. Se ha planteado que la participación pública 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 las personas se sienten parte de esas decisiones<sup>1</sup>. Existe además evidencia que sugiere que la participación informada de la población en etapas tempranas de la toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos socioambientales.

El acceso a la justicia, en tanto, proporciona a los individuos, grupos y organizaciones una herramienta para proteger sus derechos ambientales y de acceso a la información y participación en la toma de decisiones, ya que les permite acceder a procedimientos judiciales y administrativos claros, equitativos, oportunos e independientes, que contemplen la reparación y remediación por daño ambiental en caso de afectación de esos derechos por parte del propio Estado o de particulares.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, supuso un punto de inflexión en cuanto al reconocimiento de la importancia del acceso a la información, la participación y la justicia para enfrentar los desafíos ambientales. En esa oportunidad, los 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” (Naciones Unidas, 1992).*

A 25 años de la aprobación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, existe consenso en que los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales (véase el recuadro 1) constituyen una parte central de la relación entre el medio ambiente y los derechos humanos, y son la base de la democracia ambiental y la buena gobernanza (véase el recuadro 2). 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 de procedimientos en asuntos ambientales y es una herramienta para la reducción de la desigualdad y la pobreza. El reconocimiento de este hecho

<sup>1</sup> Véase Article 19, “Submission of Article 19, global campaign for free expression, on incorporating Principle 10 and the right to information in the Rio 2012 outcomes”, Londres, 1 de noviembre de 2011 [en línea] <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2808/11-11-02-Rio.pdf>.

quedó plasmado en el documento final “El futuro que queremos” 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<sup>2</sup>. 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 hambre<sup>3</sup>.

**Recuadro 1**  
Derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales

El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 se sustenta en la relación de tres derechos humanos conectados entre sí e interdependientes:

El derecho de toda persona a acceder en forma oportuna y efectiva a la información ambiental que está en manos de las autoridades públicas. Si bien no existe una sola definición de “información ambiental”, hay consenso en que, además de la información sobre los materiales y las actividades que representan un peligro para las comunidades, incluye la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que inciden en él, así como información sobre la legislación y las políticas de asesoramiento acerca de cómo obtener los datos. El término “autoridades públicas” también debe ser entendido ampliamente, de modo de incluir a todas las ramas del Estado (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en todos los niveles de la estructura gubernamental interna (central o federal, regional, provincial o municipal), así como a otras personas físicas o jurídicas con responsabilidades o funciones públicas, o que presten servicios públicos (incluidas las organizaciones privadas que desempeñan funciones y brindan servicios públicos).

El derecho de toda persona a participar en forma individual o colectiva en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente. Se refiere a la posibilidad de los ciudadanos de proporcionar insumos cuando todas las opciones y soluciones aún son posibles, y de incidir en las decisiones respecto de normas, políticas, estrategias y planes en diversos niveles, así como en proyectos, obras y actividades susceptibles de causar un impacto ambiental. Ejemplos de ello son las instancias formales de participación ciudadana establecidas en las evaluaciones de impacto ambiental o licencias ambientales, o las consultas ciudadanas que realizan los gobiernos para la implementación de una política nacional. El ejercicio pleno de este derecho requiere que el público tenga acceso previo a la información relevante para participar y que se disponga de plazos razonables para ello.

El derecho de toda persona a acceder a la justicia para asegurar el cumplimiento de las leyes y derechos ambientales (incluidos los derechos a la información y participación en la toma de decisiones) o el resarcimiento por daños ambientales. El acceso a la justicia se ve materializado en procedimientos judiciales y administrativos claros, equitativos, independientes y expeditos a los que se puede recurrir en caso de afectación de estos derechos o para remediar un daño ambiental. La legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, el establecimiento de mecanismos de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia, y la implementación de mecanismos oportunos y efectivos de ejecución de las decisiones, así como de medidas provisionales o cautelares y medidas de reparación (como la restitución o restauración y la compensación), entre otros recursos, permiten garantizar el ejercicio pleno de este derecho. El acceso a la justicia es además fundamental para velar por los derechos ambientales de aquellos que tradicionalmente han sido excluidos de la toma de decisiones.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, “Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe” (LC/L.3987), Santiago, 2015 [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río: una guía de implementación de las Directrices de Bali del PNUMA para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Nairobi, 2015.

<sup>2</sup> Véase Naciones Unidas (2012b).

<sup>3</sup> Véase [en línea] <https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1-spanish.pdf>.



Si bien no existe una definición única de lo que se entiende por democracia ambiental, sí hay consenso en que el elemento central del concepto radica en que la toma de decisiones con implicaciones ambientales debe ser participativa, abierta e inclusiva. De este modo, el énfasis se encontraría en el proceso de toma de decisiones, más que en el resultado mismo de esa decisión. La democracia ambiental se sustenta en tres derechos relacionados entre sí e interdependientes: el derecho a acceder de manera efectiva y oportuna a la información ambiental, el derecho a participar en la toma de decisiones que afecten al medio ambiente y el derecho a acceder a la justicia para asegurar el cumplimiento de las leyes y derechos ambientales o la compensación por daños ambientales. Estos tres derechos han sido reconocidos internacionalmente en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y constituyen la base sobre la que se sustenta la democracia ambiental.

De manera coincidente, aun cuando 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 se rijan por los siguientes principios: 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 este también ha de primar; participación, de manera que la toma de decisiones considere a todos los actores posibles; coherencia, asegurando incentivos y sanciones razonables para alcanzar los objetivos específicos, y una clara señalización de la responsabilidad (*accountability*).

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.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J. Harman, “The relationship between good governance and environmental compliance and enforcement”, documento presentado en la séptima International Conference on Environmental Compliance and Enforcement, Red Internacional para el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales (INECE), Washington, D.C., 9 a 15 de abril de 2005 [en línea] <https://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/C08-0084-Harman-Relationship.pdf>; J. Foti y otros, *Voz y opción: abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), 2008.

## Recuadro 2 Elementos de una buena gobernanza y democracia ambiental

### A. Democracia, medio ambiente y pobreza: asegurar que nadie se quede atrás

América Latina y el Caribe enfrenta grandes desafíos en términos de inclusión social, igualdad, erradicación de la pobreza y protección ambiental. Es cada vez más evidente que la degradación ambiental afecta con mayor gravedad a las personas y los grupos en desventaja, que son más vulnerables a las enfermedades relacionadas con el deterioro ambiental —producto, entre otras cosas, de la contaminación atmosférica, la contaminación de las aguas y los cambios en los patrones de las enfermedades transmitidas por vectores—, a los desastres relacionados con eventos climáticos extremos y a la pérdida de medios de sustento debido a la degradación de los ecosistemas y de recursos naturales, entre otros (CEPAL, 2012, pág. 245).

A estos desafíos, se suma la necesidad de fortalecer la capacidad de los Estados y las instituciones para lograr una mayor eficacia en la gestión pública y la resolución del creciente número de conflictos socioambientales asociados al desarrollo de proyectos en sectores extractivos.

La amplia gama de desafíos que enfrenta la región para alcanzar un desarrollo con igualdad y paz, y avanzar efectivamente hacia la erradicación de la pobreza, demanda un mayor esfuerzo en términos de políticas y presupuestos públicos, y una acción más



concertada entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado, que permita alcanzar pactos perdurables para la igualdad y un futuro sostenible. Estos pactos solo serán posibles con democracias más participativas y transparentes, en las que las personas estén profundamente involucradas en las decisiones sobre el tipo de sociedad que se desea construir<sup>4</sup>.

De manera coincidente, en el *Estudio Económico y Social Mundial 2016* de las Naciones Unidas, que se centra en los desafíos de crear resiliencia para el cambio climático y en cómo las poblaciones y comunidades vulnerables se ven afectadas desproporcionadamente por los desastres climáticos, se plantea que los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia son esenciales para combatir la desigualdad y construir estrategias de resiliencia climática. Estos derechos —consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992— no solo aseguran el tratamiento de los problemas ambientales que afectan a los grupos en desventaja y las comunidades vulnerables, sino que también garantizan que se tomen en cuenta las necesidades de estos grupos.

El vínculo entre la buena gobernanza y la democracia, la sostenibilidad ambiental y la erradicación de la pobreza y el hambre ha sido ampliamente explorado en la literatura<sup>5</sup>. Se parte del reconocimiento de que la pobreza no es solo una cuestión económica, sino que corresponde a un fenómeno multidimensional que comprende tanto la falta de ingresos como de las capacidades básicas para vivir con dignidad, incluido el acceso a los recursos naturales (ACNUDH, 2012). Bajo una perspectiva de derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha definido la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (Naciones Unidas, 2001).

Las personas que viven en situación de pobreza se enfrentan con enormes obstáculos de índole física, económica, cultural y social para ejercer sus derechos. En consecuencia, sufren muchas privaciones que se relacionan entre sí y se refuerzan mutuamente, incluidos el acceso desigual a la justicia y la falta de poder político. Bajo un enfoque de derechos humanos, poner fin a la pobreza precisa del reconocimiento de las personas que viven en estas condiciones como titulares de derechos y agentes de cambio, y demanda su empoderamiento para participar de manera efectiva en la vida pública (incluso en la formulación de políticas públicas) y para pedir cuentas a los que tienen la obligación de actuar (ACNUDH, 2012).

La participación efectiva y fructífera es una afirmación del derecho de todo individuo y grupo a participar en la conducción de los asuntos públicos. Es también una forma de promover la inclusión social y un componente esencial de las iniciativas orientadas a combatir la pobreza, entre otras cosas, al velar por que las políticas públicas sean sostenibles y estén diseñadas para atender las necesidades expresas de los sectores más pobres de la sociedad (ACNUDH, 2012).

De este modo, con arreglo a un enfoque multidimensional, para reducir la pobreza y conferir poderes a los más necesitados se precisa de un gobierno receptivo —que garantice el acceso a la información, la participación y la justicia, y establezca mecanismos y arreglos institucionales que permitan superar los obstáculos que se oponen a la participación efectiva de las personas que viven en la pobreza— y un ambiente que permita garantizar la salud y el bienestar de las generaciones actuales y futuras.

<sup>4</sup> Véase Bárcena (2016).

<sup>5</sup> Véanse, por ejemplo, PNUD/PNUMA (2015), PNUD (2011), Foti y otros (2008), Foti y Da Silva (2010), y Narayan (2002).

## B. El Principio 10 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas

En septiembre de 2015, en coincidencia con el septuagésimo aniversario de las Naciones Unidas, la Asamblea General aprobó un plan de acción transformador en favor de las personas, el planeta, la paz y la prosperidad, denominado “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”<sup>6</sup>.

Esta nueva agenda universal incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas que constituyen la hoja de ruta que los países han acordado para los próximos 15 años. Los ODS retoman los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para alcanzar las metas no cumplidas, pero su foco ya no está prioritariamente en los países en desarrollo sino en el mundo entero. Los Objetivos y las metas son universales, afectan tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible, y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.

En los Objetivos y las metas, los países exponen una visión de futuro sumamente ambiciosa y transformadora. Aspiran, entre otras cosas, a un mundo donde las modalidades de consumo y producción y la utilización de todos los recursos naturales sean sostenibles; un mundo en que la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, junto con un entorno nacional e internacional propicio, sean los elementos esenciales del desarrollo sostenible, incluidos el crecimiento económico sostenido e inclusivo, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la erradicación de la pobreza y el hambre; un mundo donde la humanidad viva en armonía con la naturaleza y se protejan la flora y la fauna silvestres y otras especies de seres vivos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es un llamado a la acción para cambiar nuestro mundo y en ella los países han puesto de manifiesto que el bienestar humano está intrínsecamente vinculado con la calidad ambiental y la paz. Es así como cinco Objetivos abordan expresamente temas ambientales, y el bienestar con base en el medio ambiente está presente en las metas de todos los demás Objetivos<sup>7</sup>. Además, el Objetivo 16 —que promueve sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible— plantea garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades, garantizar el acceso público a la información, y promover y aplicar leyes y políticas no discriminatorias en favor del desarrollo sostenible.

El Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo está, entonces, en el corazón de la Agenda 2030, al garantizar que toda persona tenga acceso a la información, participe en la toma de decisiones y acceda a la justicia en asuntos ambientales, en particular las personas y los grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y pobreza<sup>8</sup>.

Si bien el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo está expresamente referido a los asuntos ambientales, forma parte de un conjunto de principios orientadores definidos por los países para avanzar hacia un desarrollo más sostenible. Es así que el Principio 10 debe leerse en conjunto con los otros principios, en particular el Principio 1, que plantea que los seres humanos constituyen el centro

<sup>6</sup> Véase Naciones Unidas (2015).

<sup>7</sup> Véase Bárcena (2016).

<sup>8</sup> Véase Bárcena (2016).

de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; el Principio 4, que señala que, a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada; y el Principio 25, que establece que la paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables<sup>9</sup>. De este modo, garantizar la plena aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo contribuirá a facilitar el camino hacia el desarrollo sostenible que los países han iniciado con la aprobación de la Agenda 2030, favoreciendo la cooperación y el establecimiento de alianzas robustas entre los distintos actores de la sociedad.

---

<sup>9</sup> Véase Naciones Unidas (1992).

# El acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en el ámbito internacional

- A. Antecedentes
- B. El círculo virtuoso entre derechos humanos, medio ambiente y derechos de acceso



## A. Antecedentes

A 25 años de la aprobación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, los derechos de acceso se han reafirmado y ampliado en diversas iniciativas internacionales y regionales, que se resumen en el recuadro I.1.

### Recuadro I.1

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 los 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 ellos, 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. **Programa de Acción aprobado en la Conferencia Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Bridgetown, 1994).** El Programa de Acción de Barbados reconoce 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, incluidas políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación.

1997. **Carta de la Sociedad Civil.** Adoptada por los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM). En los artículos 23 (derechos ambientales) y 24 (sensibilización y responsabilidades de las personas) se incluyen disposiciones referidas a la participación pública, al tiempo que se reafirma el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.

1998. **Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia 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 establece estándares mínimos para los países que son parte. Los tres pilares de la Convención, que entró en vigor el 30 de octubre de 2001, son: el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones para el ambiente y el acceso a la justicia. Hasta la fecha se han hecho partes en la Convención 46 países, con muy diferentes niveles de desarrollo económico, y la Unión Europea. Si bien es un instrumento regional, la Convención de Aarhus está abierta para la adhesión de países que no son miembros de la CEPE, con el acuerdo de la reunión de las partes. La adhesión requiere que los países modifiquen sus leyes nacionales para alinearse con los postulados de la Convención. La Convención dio lugar al primer instrumento jurídico sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes, el Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes, que fue aprobado en 2003 y entró en vigor el 8 de octubre de 2009. A la fecha, ha sido ratificado por 35 partes, incluida la Unión Europea.

2000. **Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible.** En esta Estrategia se promueve una serie de principios, pero no se obliga a adoptarlos, y 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 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 papel 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.

## Recuadro I.1 (continuación)

2001. **Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.** En el 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 el artículo 6 se establece el deber de los Estados partes de brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados partes y, cuando fuere posible, suministrar apoyo técnico y operativo.

2001. **Tratado revisado de Chaguaramas.** En los artículos 65 y 226, el Tratado que establece la CARICOM incluye disposiciones sobre derechos ambientales. El Tratado proporciona a los individuos el derecho a acceder a la Corte de Justicia del Caribe cuando consideren que sus derechos han sido vulnerados, siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 222 de dicho instrumento.

2001. **Declaración de Principios de St. George sobre la Sostenibilidad Ambiental.** Esta declaración de principios para la sostenibilidad ambiental en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), firmada por los ministros de ambiente, establece el marco general que debe perseguirse para la gestión ambiental en la región de la OECS. Los Principios 4, 5 y 7 se refieren a la incorporación de todos los actores de la sociedad en la gestión ambiental.

2002. **Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo).** En el párrafo 164 del Plan de Aplicación se 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).** Esta Iniciativa 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 de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe 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 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.

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. Además, 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. **Sentencia de la 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, mediante una sentencia, el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos, que debe ser respetado por los Estados<sup>a</sup>.

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 (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 para 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 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

2012. **Documento final de la 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 en América Latina y el Caribe.** Impulsada en el marco de la Conferencia Río+20 bajo el liderazgo de Chile. 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 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo 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. Tras dos años de fase exploratoria, en noviembre de 2014, los países signatarios de la Declaración (24 a la fecha) acordaron dar inicio a la negociación de un acuerdo regional sobre acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, para lo cual se creó un comité de negociación con significativa participación del público. Los países solicitaron a una Mesa Directiva, integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes y por la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago como vicepresidentes, que, con el apoyo de la CEPAL en su calidad de Secretaría Técnica, liderara el proceso de negociación.

2013. **Declaración de la Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno 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. **Declaración de la Primera 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.

2014. **Declaración de la XIX Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.** En la Declaración aprobada en Los Cabos (México), las ministras y los ministros participantes reafirman que es indispensable promover el acceso a la información, la participación pública informada y la justicia ambiental para el ejercicio de los derechos de la ciudadanía. En la reunión también se aprobó una Decisión sobre el Principio 10 en la que se reafirma el compromiso de trabajar hacia el logro de la plena implementación en América Latina y el Caribe del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se reconocen los avances del proceso de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 en la región y se alienta a su consolidación como ámbito regional incluyente y participativo para la construcción de una visión común y el fortalecimiento de las capacidades nacionales.

2014. **Resolución 686 (XXXV) aprobada en el trigésimo quinto período de sesiones de la CEPAL.** En la oportunidad, se aprobó la resolución 686 (XXXV) sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, en la que se reitera el compromiso de los países de América Latina y el Caribe de avanzar hacia el logro de la plena aplicación de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en



## Recuadro I.1 (conclusión)

asuntos ambientales, a fin de fomentar la participación de la sociedad en la promoción del desarrollo sostenible. Se destaca la importancia que tiene la gestión sostenible de los recursos naturales para el desarrollo de los países de la región y que para este fin es fundamental contar con mecanismos de participación informada, amplia e inclusiva.

2014. **Resolución sobre la aplicación del Principio 10, aprobada en la Primera Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).** En esta Primera Asamblea se aprobó la resolución UNEP/EA.1/L.13 sobre la "Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo", en la que se toma nota de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (2012) y se alienta a los países a continuar trabajando para fortalecer el diálogo internacional, la cooperación, la asistencia técnica y la construcción de capacidades en apoyo a la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en los planos internacional, regional y nacional.

2014. **Declaración Ministerial de Lima sobre la Educación y la Sensibilización adoptada en la XX Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.** Los Ministros y Jefes de Delegación adoptaron la Declaración Ministerial de Lima sobre la Educación y la Sensibilización. Recordando la importancia de los artículos 6 de la Convención y 10 e) del Protocolo de Kyoto, los países reafirmaron que la participación del público y su acceso a la información y el conocimiento son esenciales para elaborar y aplicar políticas efectivas que permitan luchar contra el cambio climático y adaptarse a sus efectos.

2015. **Declaración de la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).** Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos en Belén (Costa Rica), destacaron la relevancia de los derechos de acceso para la promoción del desarrollo sostenible y subrayaron el avance del proceso sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

2016. **Declaración de la XX Reunión del Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe.** En la Declaración aprobada en Cartagena de Indias (Colombia), los ministros y jefes de delegación reafirmaron que es indispensable promover la plena implementación del Principio 10 de la Declaración de Río, en línea con las realidades y legislaciones nacionales, para lo cual resulta fundamental fortalecer la cooperación internacional y la creación de capacidades en los países de la región. En la reunión se aprobó asimismo una Decisión sobre el Acceso a la Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Materia Ambiental (Decisión 5: Principio 10 de la Declaración de Río).

2016. **Resolución 706(XXXVI) aprobada en el trigésimo sexto período de sesiones de la CEPAL.** En la oportunidad, se aprobó la resolución 706(XXXVI) sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, en la que se toma nota de los avances y las convergencias alcanzadas en el proceso regional y se reitera el compromiso de los países de América Latina y el Caribe de avanzar hacia el logro de la plena aplicación de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, a fin de fomentar la participación de la sociedad en la promoción del desarrollo sostenible.

2016. **Resolución 2/25 aprobada en la segunda Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEA) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).** En esta Segunda Asamblea se aprobó la resolución 2/25, presentada por Chile y Costa Rica, sobre la "implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe", en la que se anima a los países a seguir trabajando para fortalecer el diálogo y la cooperación internacionales, a continuar con la asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades en apoyo del Principio 10, tomando en cuenta los avances, instrumentos, experiencias y prácticas desde su adopción, y a trabajar por el fortalecimiento del Estado de derecho ambiental a nivel internacional, regional y nacional.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de documentos oficiales.

<sup>a</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Order of the Inter-American Court of Human Rights. Case of Claude-Reyes et al. v. Chile: judgment of September 19, 2006 (merits, reparations and costs)", 19 de septiembre de 2006 [en línea] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).

Existe consenso a nivel internacional respecto 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 por los ex-Secretarios Generales de las Naciones Unidas Kofi Annan y Ban Ki-Moon, como la iniciativa más ambiciosa en el terreno de la democracia ambiental que se haya emprendido jamás bajo los auspicios de las Naciones Unidas<sup>1</sup>. En el recuadro I.2 se describen sus principales características.

<sup>1</sup> Véase CEPE (2000 y 2014).



### Recuadro 1.2

#### Democracia ambiental en el ámbito de la Comisión Económica para Europa: la Convención de Aarhus

La Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Convención de Aarhus) de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y su Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes son los primeros instrumentos jurídicamente vinculantes que especifican obligaciones a los Estados partes para la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. La Convención 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, y ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo de la legislación nacional en la región de la CEPE en estos temas. Es un tratado internacional ambiental único que vincula explícitamente los derechos procedimentales ambientales con otros derechos humanos y proporciona un marco sólido y amplio para que los gobiernos involucren al público de manera efectiva en las acciones encaminadas al desarrollo sostenible. Aprobada en 1998 en la ciudad de Aarhus (Dinamarca), entró en vigor el 30 de octubre de 2001.

En el marco de la Convención, cada tres años se convoca a una Reunión de las Partes para examinar los avances y aprobar un programa de actividades para el siguiente período, que incluye una serie de medidas de fortalecimiento de capacidades para ayudar a las Partes a cumplir con las disposiciones acordadas. La Convención cuenta además con tres grupos de trabajo, cuya misión es mejorar la aplicación de cada uno de los tres pilares y compartir las buenas prácticas.

La Convención incluye asimismo un mecanismo innovador —de carácter no conflictivo, no judicial y consultivo— para examinar el cumplimiento de sus disposiciones. El Comité de Cumplimiento está integrado por nueve expertos independientes, que participan en este órgano a título personal. Recibe comunicaciones de los miembros del público, así como de las Partes, y ha demostrado ser un poderoso instrumento para promover el cumplimiento de las disposiciones de la Convención. Hasta la fecha, todas las conclusiones del Comité de Cumplimiento han sido refrendadas por la Reunión de las Partes.

A través de la Decisión II/1, la segunda Reunión de las Partes de la Convención aprobó una enmienda sobre organismos modificados genéticamente (OMG), que entrará en vigor cuando sea ratificada por al menos las tres cuartas partes de las Partes de la Convención en el momento en que se adoptó dicha enmienda.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Económica para Europa (CEPE), “Public participation”, Ginebra [en línea] <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) del 20 al 22 de junio de 2012, Chile asumió el liderazgo de un proceso regional en virtud del cual, a agosto de 2017, 24 países de América Latina y el Caribe se encuentran negociando un acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales.

El proceso se inició con la firma de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en la que los países signatarios reafirmaron el compromiso con los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales, manifestaron su voluntad de iniciar un proceso para explorar la viabilidad de contar con un instrumento regional que promoviera su cabal aplicación y solicitaron el apoyo de la CEPAL para que actuara como Secretaría Técnica<sup>2</sup>. A la fecha, la Declaración ha sido firmada por 24 países que integran el Comité de Negociación: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago y Uruguay.

<sup>2</sup> Véase Naciones Unidas (2012b).

Entre 2012 y 2014 se llevaron a cabo cuatro reuniones 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. En su Cuarta Reunión, los países signatarios aprobaron la Decisión de Santiago, con la que dieron inicio a la negociación de un instrumento regional<sup>3</sup>. Para ello, se creó un comité de negociación, con la significativa participación del público, se constituyó una Mesa Directiva, integrada por Chile y Costa Rica como copresidentes y por la Argentina, México, el Perú, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago como vicepresidentes, y se solicitó a la CEPAL que elaborara un documento preliminar del instrumento<sup>4</sup>, sobre la base de los “Contenidos de San José para el instrumento regional”; fruto de dos años de trabajo de delegaciones y representantes de la sociedad civil<sup>5</sup>.

El Comité de Negociación sesionó por primera vez en mayo de 2015, oportunidad en la que los países participantes aprobaron la *Organización y plan de trabajo del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*<sup>6</sup>. El Comité volvió a reunirse en la ciudad de Panamá (octubre de 2015), Montevideo (abril de 2016), Santo Domingo (agosto de 2016), Santiago (noviembre de 2016), Brasilia (marzo de 2017), Buenos Aires (agosto de 2017) y Santiago (noviembre de 2017), ocasiones en las que se avanzó en la negociación del acuerdo regional a partir de sucesivas versiones del texto que reúne las propuestas de los países. En la ronda de Santiago de 2017, los países acordaron hacer sus mayores esfuerzos para concluir la negociación en 2018.

Entre los elementos que los países han señalado que el futuro acuerdo regional debería contener se destacan: enfoque de derechos, énfasis en la cooperación y el fortalecimiento de capacidades, no regresión y progresividad, interdependencia de los derechos de acceso, establecimiento de estándares mínimos que no impidan un progreso aún mayor, medidas afirmativas para grupos en situación de vulnerabilidad y equidad intergeneracional<sup>7</sup>.

Previo a la segunda ronda del Comité de Negociación, un grupo de 15 expertos en derechos humanos de las Naciones Unidas expresaron su firme apoyo a la iniciativa de los Gobiernos de América Latina y el Caribe para lograr un instrumento regional que garantice los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales. Agregaron que la negociación era uno de los pasos más importantes en la protección y promoción de la democracia ambiental a nivel internacional y que proporcionaría un modelo para que se den pasos similares en otras regiones y países. Los expertos también instaron a los negociadores a adoptar un tratado u otro instrumento vinculante<sup>8</sup>, ya que esta sería la mejor forma de promover la implementación efectiva de los derechos de acceso y el desarrollo sostenible, y de asegurar que este instrumento fortalezca las capacidades de las instituciones públicas y la sociedad civil<sup>9</sup>.

<sup>3</sup> Véase CEPAL (2015a).

<sup>4</sup> Véase CEPAL (2015b).

<sup>5</sup> Véase CEPAL (2015a).

<sup>6</sup> Véase CEPAL (2015c).

<sup>7</sup> Al respecto, véanse los Contenidos de San José, acordados en noviembre de 2014, en CEPAL (2015a).

<sup>8</sup> Si bien en la Decisión de Santiago los países acordaron definir la naturaleza del instrumento durante la negociación, en la reunión también acordaron que las negociaciones debían afrontarse con toda la seriedad y responsabilidad que el proceso ameritaba y como si el acuerdo regional fuera a ser vinculante. Al respecto, véase CEPAL (2015a). A septiembre de 2017, la mayoría de los países del Comité de Negociación se había expresado a favor de un acuerdo jurídicamente vinculante.

<sup>9</sup> Véase ACNUDH (2015).



## B. El círculo virtuoso entre derechos humanos, medio ambiente y derechos de acceso

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en 1972, la relación entre derechos humanos y medio ambiente ha concitado gran interés en la comunidad internacional<sup>10</sup>. Dicho interés se relaciona, en particular, con dos temas clave: cuál es la naturaleza de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, y si la comunidad internacional debería reconocer un nuevo derecho humano, esto es, el derecho a un medio ambiente sano<sup>11</sup>.

Con el propósito de ampliar el análisis y clarificar las obligaciones en materia de derechos humanos y medio ambiente, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, mediante la resolución 19/10 de 22 de marzo de 2012, acordó nombrar un experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible<sup>12</sup>.

En el ejercicio de sus funciones, el Relator Especial ha destacado el círculo virtuoso entre derechos humanos, medio ambiente y derechos de acceso, y ha señalado que el ejercicio pleno de los derechos procedimentales de acceso a la información, la participación en la toma de decisiones y la remediación efectiva produce políticas ambientales más transparentes y mejor informadas, lo que contribuye a un medio ambiente más sano que, a su vez, permite a las personas disfrutar de derechos humanos sustantivos como la vida, la alimentación y la salud<sup>13</sup>.

Los Estados a menudo han codificado la relación de los derechos humanos con el medio ambiente mediante el reconocimiento legal, al más alto nivel, del derecho a un medio ambiente sano (véase el cuadro I.1).

<sup>10</sup> Véase al respecto el artículo 1 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano celebrada en Estocolmo en 1972: "El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En la larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma" (Naciones Unidas, 1973).

<sup>11</sup> Véase Naciones Unidas (2011).

<sup>12</sup> En julio de 2012 fue nombrado en el cargo el Profesor John H. Knox, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Wake Forest, quien inició su mandato en agosto de 2012 por un período de tres años. En marzo de 2015, mediante la resolución 28/11, el Consejo de Derechos Humanos estableció que el experto independiente se convirtiera en Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible por un período de tres años y solicitó al Relator continuar estudiando las obligaciones e identificar y promover buenas prácticas sobre la materia. Véase J. Knox, "UN Mandate", Ginebra [en línea] <http://srenvironment.org/un-mandate/>.

<sup>13</sup> Véanse CEPAL (2013) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) "Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente (ex Experto Independiente sobre los derechos humanos y el medio ambiente)", Ginebra [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.

**Cuadro I.1**  
América Latina y el Caribe (19 países): tratamiento constitucional del derecho a un medio ambiente sano

País	Disposición constitucional
Argentina	Artículo 41. Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Artículo 33. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente.
Brasil	Artículo 225. Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al poder público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.
Chile	Artículo 19. La constitución asegura a todas las personas: [...] 8° - el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación. Es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza.
Colombia	Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
Costa Rica	Artículo 50. [...] Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.
Cuba	Artículo 27. El Estado protege el medio ambiente y los recursos naturales del país. Reconoce su estrecha vinculación con el desarrollo económico y social sostenible para hacer más racional la vida humana y asegurar la supervivencia, el bienestar y la seguridad de las generaciones actuales y futuras. Corresponde a los órganos competentes aplicar esta política [...].
Ecuador	Artículo 14. Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, <i>sumak kawsay</i> [...]. Artículo 66. Se reconoce y garantizará a las personas: [...] 27. El derecho a vivir en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado, libre de contaminación y en armonía con la naturaleza.
El Salvador	Artículo 34. Todo menor tiene derecho a vivir en condiciones familiares y ambientales que le permitan su desarrollo integral, para lo cual tendrá la protección del Estado.
Guyana	Artículo 36. Para beneficio de las generaciones presentes y futuras, el Estado protegerá y usará razonablemente los recursos terrestres, minerales e hídricos, así como la fauna y la flora, y adoptará todas las medidas necesarias para conservar y mejorar el medio ambiente.
Honduras	Artículo 145. Se reconoce el derecho a la protección de la salud. El deber de todos participar en la promoción y preservación de la salud personal y de la comunidad. El Estado conservará el medio ambiente adecuado para proteger la salud de las personas.
Jamaica	Artículo 13 (3). Los derechos y libertades a los que se hace referencia en el inciso (2) son los siguientes: [...] (1) derecho a disfrutar de un ambiente sano y productivo, libre de cualquier amenaza de lesión o daño causado por abuso del medio ambiente y degradación del patrimonio ecológico [...].
México	Artículo 4. [...] Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley [...].
Nicaragua	Artículo 60. Los nicaragüenses tienen derecho de habitar en un ambiente saludable. Es obligación del Estado la preservación, conservación y rescate del medio ambiente y de los recursos naturales.
Panamá	Artículo 118. Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.
Paraguay	Artículo 7. Toda persona tiene derecho a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado. Constituyen objetivos prioritarios de interés social la preservación, la conservación, la recomposición y el mejoramiento del ambiente, así como su conciliación con el desarrollo humano integral. Estos propósitos orientarán la legislación y la política gubernamental pertinente.
Perú	Artículo 2. Toda persona tiene derecho: [...] 22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.
República Dominicana	Artículo 67.1. Toda persona tiene derecho, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales; a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y de la naturaleza.
Venezuela (República Bolivariana de)	Artículo 127. Es un derecho y un deber de cada generación proteger y mantener el ambiente en beneficio de sí misma y del mundo futuro. Toda persona tiene derecho individual y colectivamente a disfrutar de una vida y de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. El Estado protegerá el ambiente, la diversidad biológica, los recursos genéticos, los procesos ecológicos, los parques nacionales y monumentos naturales y demás áreas de especial importancia ecológica [...].

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.



Los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia, en tanto, han sido reconocidos en los estándares internacionales de derechos humanos (véase el cuadro I.2) y ampliamente desarrollados en el marco del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular, encuadrados en la categoría de derechos civiles y políticos<sup>14</sup>. Como se indica en los capítulos siguientes, los derechos de acceso también han sido reconocidos en múltiples marcos regulatorios e institucionales a nivel nacional.

**Cuadro I.2**  
Estándares universales de derechos humanos relacionados con el Principio 10

Derecho a la información	<p><b>Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:</b> “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.</p> <p><b>Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:</b> “2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.</p>
Derecho a la participación	<p><b>Artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:</b> “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”.</p> <p><b>Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:</b> “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.</p>
Derecho a la justicia	<p><b>Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:</b> “3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.</p> <p><b>Artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:</b> “1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores”.</p>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (CEPAL/ACNUDH), *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia* (LC/W.712), Santiago, 2016.

Los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, tales como los referidos al acceso a la información, la participación y asociación, y la justicia, posibilitan el logro de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también de 1966, como es el caso del derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, al agua o al disfrute de un medio ambiente sano. Ambos Pactos han sido ratificados por la mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe y en algunos países cuentan con rango constitucional e incluso supraconstitucional (CEPAL/ACNUDH, 2016).

<sup>14</sup> Véase más información sobre los estándares internacionales de derechos humanos aplicables a los derechos consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, así como informes elaborados en el marco del sistema de derechos humanos a nivel universal e interamericano que dan cuenta de los avances y desafíos en la materia, en CEPAL/ACNUDH (2016).



# Evolución y estado de los derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe

- A. Elementos del contexto
- B. El papel de los distintos actores





## 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, actualmente 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 con un ministerio, secretaría o equivalente dedicado a la gestión ambiental (véase el cuadro II.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 II.2) (Naciones Unidas, 2012a). A estas leyes generales, muchas de las cuales tienen entre sus principios orientadores aquellos de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992<sup>1</sup>, 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 Derechos Humanos, que reafirma y amplía la comprensión de los derechos de acceso<sup>2</sup>.

**Cuadro II.1**  
América Latina y el Caribe: máximas autoridades ambientales

Antigua y Barbuda	Ministerio de Salud y Medio Ambiente (Ministry of Health and the Environment)
Argentina	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable
Bahamas	Ministerio de Medio Ambiente y Vivienda (Ministry of the Environment and Housing)
Barbados	Ministerio de Medio Ambiente y Drenaje (Ministry of Environment and Drainage)
Belice	Ministerio de Agricultura, Pesca, Silvicultura, Medio Ambiente y de Desarrollo Sostenible e Inmigración (Ministry of Agriculture, Fisheries, Forestry, the Environment, Sustainable Development and Immigration)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
Brasil	Ministerio del Medio Ambiente (Ministério do Meio Ambiente)
Chile	Ministerio del Medio Ambiente
Colombia	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
Costa Rica	Ministerio de Ambiente y Energía
Cuba	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente
Dominica	Ministerio de Salud y Medio Ambiente (Ministry of Health and the Environment)
Ecuador	Ministerio del Ambiente
El Salvador	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Granada	Ministerio de Agricultura, Tierras, Silvicultura, Pesca y Ambiente (Ministry of Agriculture, Lands, Forestry, Fisheries and the Environment)
Guatemala	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
Guyana	Departamento de Medio Ambiente, Ministerio de la Presidencia (Department of Environment, Ministry of the Presidency)
Haití	Ministerio del Medio Ambiente (Ministère de l'Environnement)
Honduras	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas
Jamaica	Agencia Nacional de Planificación y Medio Ambiente, Ministerio de Crecimiento Económico y Creación de Empleo (National Environment and Planning Agency, Ministry of Economic Growth and Job Creation)
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Nicaragua	Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales
Panamá	Ministerio del Ambiente
Paraguay	Secretaría del Ambiente
Perú	Ministerio del Ambiente

<sup>1</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 1.1 de la Ley núm. 99 de 1993 de Colombia (Colombia, Congreso de la República, 1993) y el artículo 12.f de la Ley General del Ambiente (Ley núm. 28.611) del Perú de 2005 (Ministerio del Ambiente, 2005).

<sup>2</sup> En 2012, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó la segunda edición del informe *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano*, que 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 sobre la materia (CIDH, 2012).

Cuadro II.1 (conclusión)

República Dominicana	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Saint Kitts y Nevis	Ministerio de Agricultura, Recursos Marinos, Cooperativas, Medio Ambiente y Asentamientos Humanos (Ministry of Agriculture, Marine Resources, Cooperatives, Environment and Human Settlement)
San Vicente y las Granadinas	Ministerio de Salud, Bienestar y Medio Ambiente (Ministry of Health, Wellness and Environment)
Santa Lucía	Ministerio de Educación, Innovación, Asuntos de Género y Desarrollo Sostenible (Ministry of Education, Innovation, Gender Relations and Sustainable Development)
Suriname	Ministerio de Recursos Naturales (Ministerie Van Natuurlijke Hulpbronnen)
Trinidad y Tabago	Ministerio de Planificación y Desarrollo (Ministry of Planning and Development)
Uruguay	Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional del Medio Ambiente
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular para Ecosocialismo y Aguas

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Cuadro II.2

América Latina y el Caribe: leyes marco de medio ambiente

País	Ley marco de medio ambiente	Año (reforma)
Antigua y Barbuda	Ley de Gestión y Protección Ambiental	2015
Argentina	Ley General del Ambiente, núm. 25.675	2002
Bahamas	Ley sobre Conservación y Protección del Paisaje Físico de las Bahamas, núm. 12	1997 (2000)
Barbados	-	-
Belice	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 22	1992 (2009)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Ley del Medio Ambiente, núm. 1333	1992
Brasil	Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, núm. 6938	1981 (2013)
Chile	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, núm. 19.300	1994 (2016)
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, núm. 99	1993 (1999, 2007, 2008, 2011, entre otras)
Costa Rica	Ley Orgánica del Ambiente, núm. 7554	1995 (2010)
Cuba	Ley del Medio Ambiente, núm. 81	1997
Dominica	<i>Proyecto de ley sobre cambio climático, medio ambiente y la gestión de los recursos naturales</i>	
Ecuador	Ley de Gestión Ambiental, núm. 37 <sup>a</sup>	1999
El Salvador	Ley de Medio Ambiente, decreto legislativo núm. 233	1998 (2015)
Granada	-	-
Guatemala	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, decreto núm. 68-1986	1986
Guyana	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 11	1996 (2005)
Haití	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible	2006
Honduras	Ley General del Ambiente, núm. 104	1993 (2000)
Jamaica	Ley sobre la Autoridad de Conservación y los Recursos Naturales, núm. 9	1991
México	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	1988 (2017)
Nicaragua	Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, núm. 217	1996 (2008)
Panamá	Ley General de Ambiente de la República de Panamá, núm. 41	1998 (2015)
Paraguay <sup>b</sup>		-
Perú	Ley General de Ambiente, núm. 28.611	2005 (2008)
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00	2000 (2002)
Saint Kitts y Nevis	Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental, núm. 5	1987 (1996)
San Vicente y las Granadinas	<i>Proyecto de ley de gestión ambiental</i>	
Santa Lucía	Ley de la Autoridad Nacional de Conservación, núm. 16	1999 (2008)
Suriname	Ley sobre la Conservación de la Naturaleza, núm. 26	1954 (1992)
Trinidad y Tabago	Ley de Gestión Ambiental, núm. 3	2000 (2014)
Uruguay	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 17.283	2000
Venezuela (República Bolivariana de)	Ley Orgánica del Ambiente	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, 2012.

<sup>a</sup> La Ley de Gestión Ambiental será derogada cuando entre en vigor, en abril de 2018, el Código Orgánico del Ambiente (12 meses después de su publicación en el Registro Oficial).

<sup>b</sup> Si bien el Paraguay no cuenta con una ley marco de medio ambiente, la Ley que crea el Sistema Nacional del Ambiente, el Consejo Nacional del Ambiente y la Secretaría de Ambiente, núm. 1561/00 de 2000 (reformada en 2014), crea y regula el funcionamiento de los organismos responsables de la elaboración, normalización, coordinación, ejecución y fiscalización de la política y gestión ambiental nacional del país.



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 II.1 se presentan algunas de estas experiencias. Las evaluaciones de desempeño ambiental promovidas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) también han incluido recomendaciones en materia de democracia ambiental que han impulsado avances en ese campo en la región (véase el recuadro II.2).

### Recuadro II.1

#### América Latina y el Caribe: los derechos de acceso en los acuerdos de libre comercio

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 entre el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y la Unión 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 Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos y dicta las mismas medidas en sus incisos 3 y 6.

**Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (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, entre otras cosas, a 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. Además, se acordó impulsar ocho proyectos en distintas áreas, entre ellos, la creación de un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC).

**Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea (2002).** En los artículos 11 y 48 de este acuerdo se obliga a la participación civil no solo en temas ambientales sino 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 de América del Norte (ACLAN) 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 Transferencias de Contaminantes, así como políticas participativas en procesos de evaluación de impacto ambiental.

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

**Recuadro II.2****Evaluaciones entre pares y democracia ambiental: la experiencia de las evaluaciones de desempeño ambiental**

Las evaluaciones de desempeño ambiental de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se han traducido en importantes avances en materia de democracia ambiental en los países de la región que se han sometido a ellas. En estas evaluaciones se analiza el desempeño del país como un todo durante un período determinado (no las políticas de un gobierno específico). Al constituirse como evaluaciones entre pares, además de facilitar el intercambio de experiencias, permiten identificar problemas, soluciones y oportunidades que un país no siempre visualiza en la consecución de sus propios objetivos ambientales y compromisos internacionales.

Una de las principales fortalezas de estas evaluaciones es la amplia participación de los distintos actores de la sociedad. La evaluación, si bien es ambiental, reconoce que este es uno de los pilares del desarrollo y que su desempeño depende de sus vínculos con las políticas económicas y sociales del país. De este modo, las evaluaciones han permitido impulsar cambios significativos en las políticas públicas para integrar de manera equilibrada los aspectos económicos, sociales y ambientales, y fortalecer las estrategias de desarrollo sostenible de los países y las entidades subnacionales que se someten a evaluación.

En la evaluación de desempeño ambiental realizada en México en 2003 se revisaron los avances logrados desde el análisis del desempeño ambiental de 1998 (OCDE) y el análisis del sistema de información ambiental de 1996 (OCDE), y se evidenció que, sin perjuicio del progreso en la cantidad y variedad de información ambiental disponible por parte de las autoridades nacionales, las estadísticas de los diferentes organismos no siempre eran consistentes y persistían importantes brechas. En cuanto al acceso a la información ambiental, la evaluación reveló su restricción y dificultad, pues, a pesar de los avances logrados para que gran parte de la información ambiental estuviera disponible en Internet, menos del 5% de los mexicanos tenía acceso a dicha tecnología. Asimismo, el informe reveló que, pese a estar formalmente establecidos, la instrumentación de los mecanismos para la participación pública y la consulta aún debía profundizarse. En razón de ello, el informe recomendó que México asegurara la instrumentación práctica del derecho de acceso a la información ambiental y avanzara en estructuras para lograr una participación efectiva del público.

En la evaluación de desempeño ambiental de 2013 se constató que México aún debe realizar esfuerzos adicionales para garantizar la instrumentación práctica del derecho de acceso a la información y mejorar la participación pública en la toma de decisiones. En el informe se destaca que desde la evaluación de 2003 ha habido un incremento en la información ambiental disponible para el público y los representantes de la sociedad civil, y se recomienda trabajar más para aumentar la conciencia ambiental y fortalecer el papel de la información ambiental en la formulación de políticas. También se recomienda fortalecer la participación pública en la formulación de políticas ambientales por medio de la ampliación de la estrategia de participación pública del Gobierno Federal hacia los otros niveles de gobierno, suministrar información ambiental al público de una manera fácilmente entendible, racionalizar el sistema de consejos consultivos, brindándoles recursos suficientes para cumplir su función, y ofrecer respuestas adecuadas a las inquietudes de los ciudadanos.

En Chile, la evaluación de desempeño ambiental realizada en 2005 por la CEPAL y la OCDE, previo al ingreso del país a este último organismo, supuso también un impulso adicional en materia de democracia ambiental. En dicha evaluación se incluyó un apartado sobre democracia ambiental en el que se revisaban los avances y desafíos en materia de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales 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 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (núm. 19.300) en 2010, en la que se incorpora, entre otras, la evaluación ambiental estratégica y se contemplan en ella instancias de participación ciudadana.

En la evaluación de desempeño ambiental de 2016 se destacaron los esfuerzos que Chile ha realizado para fortalecer la participación ciudadana desde 2005. Sin embargo, se constató que el otorgamiento de permisos para cuestiones específicas, que no forman parte del proceso de las evaluaciones de impacto ambiental, no está abierto a esta participación. Asimismo, la evaluación destaca que si bien Chile ratificó en 2009 el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que establece que se debe consultar a las comunidades indígenas antes de llevar adelante procesos de desarrollo que las afecten, no existe ningún mecanismo eficaz para salvaguardar los derechos especiales de las comunidades originarias. En cuanto a la información ambiental, la evaluación reconoció los sistemas que Chile creó para gestionar dicha información, pero constató que aún persisten graves problemas en cuanto a su alcance e integridad. Por ejemplo, la información es escasa en lo que respecta a la extracción y el aprovechamiento del agua y casi inexistente en el caso de la protección de la diversidad biológica y los efectos adversos para los ecosistemas. Las estaciones que monitorean la calidad del aire y el agua suelen recopilar datos basados en unos pocos parámetros. Por ende, el informe concluye que a Chile le resulta difícil proporcionar estadísticas ambientales con sujeción a los convenios internacionales o presentarlas ante organizaciones internacionales, como la OCDE. En cuanto a la justicia ambiental, el informe destaca el avance del país en esta materia, pero vislumbra que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales (ONG) aún suelen toparse con el obstáculo del costoso patrocinio letrado.

En Colombia, la evaluación de desempeño ambiental de 2014 recomendó promover la participación pública en el proceso de las evaluaciones de impacto ambiental y considerar formas de participación para ciudadanos de países vecinos en las evaluaciones de impacto de los proyectos colombianos que los afecten. En cuanto a la justicia ambiental, se recalzó la necesidad de elaborar estrategias nacionales de responsabilidad ambiental específicas para cada sector, preparar un inventario de sitios contaminados e

identificar aquellos que quedarán bajo responsabilidad del gobierno, y crear un plan integral de medidas correctivas, que abarque los sectores público y privado, fijando prioridades según el riesgo para la salud humana y el medio ambiente. Además, señaló la necesidad de fortalecer el monitoreo del cumplimiento a nivel nacional y subnacional, teniendo en cuenta los riesgos para la salud humana y el medio ambiente, y recomendó emitir anualmente un informe nacional consolidado en el que se indiquen las acciones realizadas, los resultados logrados y las prioridades futuras. Asimismo, el informe destacó la necesidad de intensificar los esfuerzos por mejorar la calidad y relevancia de los datos ambientales y los sistemas de información para la formulación de políticas, en particular por medio de la mejora de las redes y registros de observaciones del medio ambiente, la elaboración de normas técnicas para las Corporaciones Autónomas Regionales, la mejora de la coherencia del sistema de información ambiental, garantizando su relación con el sistema de salud y el sistema nacional de estadística, y la difusión de la información correspondiente a los encargados de tomar decisiones y el público de forma adecuada y más frecuente.

Por su parte, en el Brasil, la evaluación de 2015 destacó la participación pública como un elemento central en la gobernanza ambiental. En este sentido, el informe relevó las iniciativas nacionales tendientes a fortalecer la democracia ambiental, tales como las leyes federales que han proveído importantes garantías en el acceso a la información ambiental de los ciudadanos; el Sistema Nacional de Información sobre el Medio Ambiente (SINIMA), responsable de desarrollar una política coherente dirigida a la producción, recolección, sistematización y difusión de información ambiental; y el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que publica informes de indicadores de desarrollo sostenible cada dos años. Sin embargo, el informe determinó que dichas iniciativas no han sido suficientes y la información ambiental sigue fragmentada, lo que socava el análisis de políticas y la capacidad del público para influir en el desarrollo y la implementación de la política ambiental. El informe agrega que es necesario fortalecer los mecanismos para considerar los puntos de vista de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales. En razón de lo expuesto, las recomendaciones efectuadas gravitan en torno a desarrollar un sistema uniforme para la recopilación y gestión de datos ambientales, incluida la implementación de legislación ambiental (indicadores de insumos, productos y resultados) y aspectos económicos de las políticas ambientales (cuentas de gastos e ingresos, bienes, servicios y empleos relacionados con el medio ambiente).

Previamente, a nivel subnacional, el análisis ambiental y de la sostenibilidad realizado en 2007 para el estado de Amazonas (Brasil) contó con un apartado sobre democracia ambiental y otro sobre concienciación ambiental en los que se reconocen los amplios espacios y procesos participativos, incluidas las audiencias públicas, la valorización de las poblaciones indígenas y tradicionales, y los avances en el acceso de la población a la justicia ambiental. No obstante, se recomienda intensificar los esfuerzos para generar y sistematizar la información ambiental a fin de fortalecer la planificación y la toma de decisiones, y facilitar el mayor acceso a dicha información como base de una participación responsable. Continuar fortaleciendo la participación ciudadana y el acceso a la justicia, incrementando la presencia del Ministerio Público Federal y más jurisdicciones especializadas en medio ambiente para atender las necesidades del interior del Estado, son otros aspectos mencionados.

En el caso del Perú, la evaluación de 2016 destaca los esfuerzos realizados para facilitar el acceso a la información en poder del Estado y su transparencia. Sin embargo, el informe expone que dichos esfuerzos han sido insuficientes debido a diversos factores, por lo que es necesario fortalecer el sistema para que, por una parte, se faciliten los procesos de participación ciudadana, y, por la otra, se eleve el grado de conciencia sobre la prevención de los efectos de la contaminación, el deterioro ambiental y los desastres naturales. A su vez, el informe evidencia una limitada capacidad de la ciudadanía de incidir en la toma de decisiones ambientales, pese a las medidas que el país ha adoptado para mejorar los mecanismos de participación ciudadana en ese proceso. Por ello, expone como necesario reforzar y ampliar los mecanismos existentes de participación en instrumentos clásicos, como la evaluación de impacto ambiental, y en los procesos de ordenamiento territorial, entre otros, con el fin de recabar, con anterioridad al desarrollo del proyecto o actividad, la opinión de los grupos sociales potencialmente afectados. En lo que respecta a la aplicación de la justicia ambiental en el país, el informe expone que, a pesar de los cambios en la institucionalidad y en el marco legal, aún subsisten profundas brechas por cerrar en la aplicación efectiva de la Ley General del Ambiente.

Por ello, el informe recomienda al Perú potenciar y profundizar la educación formal e informal y la concienciación del sector empresarial y de la ciudadanía en materia ambiental, priorizando las industrias más contaminantes y las comunidades más expuestas y vulnerables ante riesgos climáticos y vinculados a externalidades derivadas de la actividad económica. Esto tiene por objeto mejorar el conocimiento y ejercicio de los derechos y deberes, contribuir a cambios de comportamientos y a la adopción de prácticas favorables al medio ambiente, y facilitar la participación activa y constructiva en el diseño y la implementación de políticas, programas, estrategias y proyectos con incidencia en el medio ambiente. Asimismo, recomienda mejorar la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana en el sistema de evaluación de impacto ambiental, planes, normas y programas y otros espacios de interacción social, y profundizar las condiciones de aplicación del mecanismo de consulta previa (MCP) del Convenio núm. 169 de la OIT, particularmente en los grandes proyectos de inversión en los sectores minero y energético. Por último, recomienda mejorar las capacidades del Poder Judicial, el Ministerio Público y el resto de las entidades del sistema de justicia con responsabilidad en la aplicación de la ley para atender temas ambientales y evaluar la creación de tribunales ambientales especializados. Además, sugiere ampliar los mecanismos de formación y capacitación en materia ambiental del Poder Judicial, mejorar las capacidades de soporte técnico y científico para las labores de administración de justicia y aplicación de la ley, y fortalecer los cuerpos de policía especializados en delitos ambientales.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de evaluaciones de desempeño ambiental de México, Chile, el Brasil, Colombia, el Perú y el estado de Amazonas del Brasil.

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

**Cuadro II.3**  
América Latina y el Caribe: instrumentos de gestión ambiental que integran derechos de acceso

Acceso a la información	Sistemas de información ambiental Informes periódicos sobre el estado del medio ambiente Inventarios de emisiones tóxicas, registros de emisiones y transferencia de contaminantes Sistemas de información de emergencias y riesgo de desastres Sistemas de monitoreo sistematizado de la calidad ambiental (urbano, nacional)
Acceso a la participación pública	Evaluación de impacto ambiental Evaluación ambiental estratégica Audiencias públicas de permisos, autorizaciones y licencias, y de planificación Consejos consultivos integrados por múltiples actores Audiencias legislativas Elaboración de normas de emisión y calidad ambiental Planes de ordenamiento ecológico del territorio Consulta pública de normas, instrumentos estratégicos y planes de prevención y descontaminación
Acceso a la justicia	Mecanismos administrativos y acciones judiciales Tribunales ambientales Tribunales ordinarios y administrativos de justicia, con especialización ambiental Denuncias ante organismos sectoriales con competencia ambiental Resolución alternativa de conflictos

**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*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), 2008.

Los Estados también han avanzado en la ampliación de la demanda de acceso a la información y participación en asuntos ambientales, así como en la difusión de los derechos de acceso entre la población. 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, en la Ley General del Ambiente del Perú se 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, las actitudes, los valores y las prácticas necesarios para desarrollar sus actividades en forma ambientalmente adecuada” (Ministerio del Ambiente, 2005, art. 127). Además, los ministerios de educación y de 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 (artículos 89-130).

En la Ley Orgánica del Ambiente de Costa Rica (núm. 7554) también se incluye 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 (artículo 12).

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, el Código Orgánico del Ambiente que entrará en vigor en abril de 2018 incorpora la educación ambiental entre los instrumentos del sistema nacional descentralizado de gestión ambiental y la considera un eje transversal de las estrategias, los programas y los planes de los diferentes niveles y modalidades de educación formal y no formal. La Ley de Gestión y Protección Ambiental de Antigua y Barbuda de 2015 mandata a la autoridad a diseñar programas de información pública, educación y capacitación para promover la comprensión, la toma de conciencia y el cumplimiento de las disposiciones de la Ley.

## B. El papel de los distintos actores

Al igual que en otras partes del mundo, la sociedad civil ha jugado un papel importante en la difusión de los derechos de acceso consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en la región. Cabe mencionar en ese sentido el trabajo de la Iniciativa de Acceso<sup>3</sup>.

En 2015, la Iniciativa de Acceso y el Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), en colaboración con socios de todo el mundo, lanzaron el Índice de Democracia Ambiental (IDA), una plataforma en línea que tiene por objeto sensibilizar a la población sobre el tema y fortalecer la legislación ambiental y la participación pública. El Índice evalúa 70 países, a través de 75 indicadores legales basados en los estándares acordados internacionalmente en las 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 (Directrices de Bali), aprobadas por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en febrero de 2010. El Índice incluye además 24 indicadores adicionales de práctica que permiten profundizar en el desempeño de un país en la implementación de las leyes. Las evaluaciones nacionales se realizaron en 2014 y se actualizarán cada dos años<sup>4</sup>.

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 la década de 2000 los procesos de reforma de acceso a la información, la participación y la justicia en la región, y ha realizado actividades de capacitación dirigidas a los países y los actores de la sociedad civil. Desde 2012 también actúa como Secretaría Técnica del proceso para la adopción del acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales<sup>5</sup>.

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 en asuntos ambientales, incluido el análisis de instrumentos regionales en el ámbito del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, 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 la Formación Profesional y la Investigación (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 Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. 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, la participación y la 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 ambiental.

<sup>3</sup> 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 diversos países de América Latina y el Caribe. Véase Iniciativa de Acceso [en línea] <http://www.accessinitiative.org>.

<sup>4</sup> Véase Instituto de los Recursos Mundiales (WRI), Environmental Democracy Index [en línea] [www.environmentaldemocracyindex.org](http://www.environmentaldemocracyindex.org).

<sup>5</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Reunión del Comité de Negociación - Principio 10 en América Latina y el Caribe" [en línea] <http://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/reunion-comite-negociacion-principio-10-america-latina-caribe>.



A principios de 2012, el PNUMA y el UNITAR acordaron poner en marcha una iniciativa conjunta para aumentar las capacidades de los gobiernos y actores clave para implementar el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a través de procesos con múltiples sectores y actores en concordancia con las Directrices de Bali. Asimismo, y con el propósito de apoyar las acciones en el nivel nacional, en 2015 el PNUMA publicó una guía de implementación de las Directrices de Bali. Esta guía, basada en la amplia experiencia existente en el ámbito nacional, es una herramienta práctica para ayudar a los países a desarrollar y mejorar la legislación y las instituciones nacionales requeridas para la aplicación efectiva del Principio 10<sup>6</sup>.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha ofrecido y ofrece asistencia técnica a los Estados de la región en materia de acceso a la información pública y cuenta con un amplio repertorio de publicaciones sobre el tema, que, si bien no se refieren expresamente a los asuntos ambientales, dan cuenta del desarrollo normativo del tema en la región.

En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en tanto, el Departamento de Desarrollo Sostenible cuenta con un área programática dedicada al derecho ambiental, las políticas y la gobernabilidad que presta apoyo a los países en el fortalecimiento de mecanismos de participación pública para el desarrollo sostenible en el marco de las actividades de promoción de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible en las Américas.

La importancia de los derechos de acceso también ha sido reconocida por el sector empresarial (véase el recuadro II.3).

En los siguientes capítulos se presentan los últimos avances en cada uno de los tres derechos de acceso en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe a partir de la revisión de los marcos regulatorios e institucionales de los 33 países de la región<sup>7</sup>. Se exponen además buenas prácticas identificadas y desafíos pendientes para la región.

<sup>6</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Poner en práctica el Principio 10 de Río: guía de implementación*, Nairobi, 2015 [en línea] <http://staging.unep.org/civil-society/Portals/24105/documents/BaliGuidelines/UNEP%20MGSB-SGBS%20BALI%20GUIDELINES-Spanish%20final.pdf>.

<sup>7</sup> La revisión se realiza sobre la base de las leyes disponibles en el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la CEPAL. El Observatorio del Principio 10 surge como una iniciativa de la CEPAL para contribuir a un mejor conocimiento, difusión e implementación de los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En él se ofrecen referencias destacadas sobre los derechos de acceso establecidos en tratados internacionales de los que los países de la región son parte, así como disposiciones y otros datos de interés que sobre estos derechos contienen las constituciones, las leyes, los reglamentos, los planes, las estrategias y las políticas nacionales de los 33 países de América Latina y el Caribe. Asimismo, se incluye la jurisprudencia relevante a los derechos de acceso. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.



### Recuadro II.3 Derechos de acceso en asuntos ambientales en el ámbito empresarial

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 se traduce en 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, los pueblos indígenas y las comunidades pueden aportar a los estudios de las empresas importantes conocimientos sobre las relaciones vigentes entre comunidad y medio ambiente y los cambios registrados en el tiempo (IIMAD/WBCSD, 2008). En el informe final del proyecto Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible, impulsado por el Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible (WBCSD) y el Instituto Internacional para el Ambiente y el Desarrollo (IIED), se señala que 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 de Presentación de Informes y la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI). La Iniciativa Mundial de Presentación de Informes 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<sup>a</sup>. Con esta finalidad, la iniciativa produce un marco para la elaboración de memorias de sostenibilidad, que incluye una guía para dicha elaboración 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 de las Industrias Extractivas (EITI), 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<sup>b</sup>. La EITI es una coalición de gobiernos, empresas, grupos de la sociedad civil, inversionistas y organizaciones internacionales, que fue anunciada 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 agosto de 2017, el único país de América Latina y el Caribe que tenía un progreso satisfactorio respecto del cumplimiento del estándar de 2016 era el Perú. Colombia, Guatemala, Honduras, la República Dominicana, Suriname y Trinidad y Tabago, aun cuando participan de la iniciativa, todavía no habían sido evaluados con el estándar de 2016. Guyana, en tanto, ha manifestado su intención de sumarse a la EITI. 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 los minerales.

La importancia de la publicación y difusión de informes de sostenibilidad empresarial también fue destacada en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20)<sup>c</sup>. Asimismo, en el marco de la Conferencia, los Gobiernos del Brasil, Dinamarca, Francia y Sudáfrica anunciaron la conformación del Grupo de Amigos del párrafo 47 con el objeto de promover los informes de sostenibilidad empresarial. A este grupo posteriormente se sumaron tres países de la región: Argentina, Chile y Colombia.

El Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact), una iniciativa internacional que promueve la implementación de 10 Principios de responsabilidad social empresarial en las áreas de derechos humanos y empresa, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción en las actividades y estrategias de negocio de las empresas, ha destacado asimismo los temas de gobernabilidad, transparencia y relacionamiento con las comunidades como elementos clave para alinear las políticas y operaciones de las empresas con sus Principios. Entre los Principios del Pacto Mundial se incluyen los siguientes: Principio 1: las empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales, reconocidos internacionalmente, dentro de su ámbito de influencia; Principio 7: las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente; Principio 8: las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental<sup>d</sup>.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo/Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible (IIMAD/WBCSD), "Acceso a la información", *Abriendo Brecha: Minería, Minerales y Desarrollo Sustentable*, Londres, 2008.

<sup>a</sup> Véase más información en Global Reporting Initiative [en línea] <https://www.globalreporting.org>.

<sup>b</sup> Véase más información [en línea] <http://eiti.org/eiti/history>.

<sup>c</sup> "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 a 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" (Naciones Unidas, 2012b).

<sup>d</sup> Véase Pacto Mundial de las Naciones Unidas [en línea] <https://www.unglobalcompact.org/>.





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

- A. Avances en los últimos años
- B. Registros de emisiones y transferencias de contaminantes
- C. Desafíos



## A. Avances en los últimos años

El acceso a la información ambiental abarca dos elementos centrales: la generación de información sobre el medio ambiente y la posibilidad de acceder a la información pública (y, por ende, la obligación de los Estados de poner la información a disposición de todos de manera fácil y accesible).

En la mayoría de los países de la región, el derecho de acceso a la información pública tiene rango constitucional, ya sea a través de un reconocimiento explícito, del reconocimiento de la libertad de expresión (que incluye el derecho a buscar información) o de la acción de hábeas data. En tanto, 22 países ya cuentan con leyes específicas de acceso a la información pública y otros se encuentran en proceso de aprobación o creación de una ley de este tipo (véase el cuadro III.1).

Asimismo, al reconocimiento que en su jurisprudencia dió en 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos al derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos y que debe ser respetado por los Estados, se suman numerosos fallos de tribunales nacionales en la región que han reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de carácter universal. Ejemplos de ello se encuentran en la jurisprudencia nacional de la Argentina, Colombia, El Salvador, Guatemala, Panamá y el Uruguay<sup>1</sup>.

En 2015, en tanto, México y el Paraguay reconocieron explícitamente en la legislación el derecho de acceso a la información que obra en poder del Estado como un derecho humano<sup>2</sup>.

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 III.1, 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 de 2000 da cuenta de la importancia que han adquirido en el mundo entero, y también en la región, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. En el ámbito de la Organización de los Estados Americanos (OEA), 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 Corrupción, representa un impulso adicional<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información*, Washington, D.C., 2013 [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/2013%2005%2020%20JURISPRUDENCIA%20DOMESTICA%20SOBRE%20LIBERTAD%20DE%20EXPRESION%20Y%20AI.pdf>.

<sup>2</sup> Véase México, Presidencia de la República, "Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", *Diario Oficial de la Federación*, Ciudad de México, 4 de mayo de 2015; Paraguay, Presidencia de la República, "Decreto núm. 4064 por el cual se reglamenta la Ley núm. 5282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental", Asunción, 17 de septiembre de 2015.

<sup>3</sup> Véase Organización de los Estados Americanos (OEA), "Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa" [en línea] [http://www.oas.org/juridico/english/ley\\_modelo\\_acceso.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf).

Cuadro III.1

América Latina y el Caribe: marcos legales que resguardan el acceso a la información pública o ambiental y definición de información ambiental en la legislación

País	Tratamiento constitucional del derecho de acceso a la información	Ley de acceso a la información pública (año)	Otros cuerpos legales que resguardan el derecho a la información pública o ambiental	Definición de información ambiental en la legislación
Antigua y Barbuda	Art. 12 <sup>a</sup>	Ley sobre la Libertad de Información (núm. 19 de 2004)	-	-
Argentina		Ley sobre Derecho de Acceso a la Información Pública (Ley núm. 27.275 de 2016)	Decreto núm. 206 de 2017 que aprueba la reglamentación de la Ley núm. 27.275 Decreto núm. 1.172 de 2003, Ley General del Ambiente (núm. 25.675 de 2002) y Ley del Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental (núm. 25.831 de 2004)	Ley núm. 25.831 (art. 2)
Bahamas	Art. 23.1 <sup>a</sup>	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley núm. 1 de 2017)	-	-
Barbados	Art. 20.1 <sup>a</sup>	Proyecto de ley de acceso a la información pública <sup>b</sup>	-	-
Belice	Art. 12.1 <sup>a</sup>	Ley de Acceso a la Información Pública (núm. 9 de 1994, reformada en 2008)	Ley de Protección Ambiental (núm. 22 de 1992, reformada en 2009)	-
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Arts. 21.6, 24, 106 y 242.4	Proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública <sup>b</sup>	Ley del Medio Ambiente (núm. 1.333 de 1992) y decreto supremo núm. 28.168 de 2005	-
Brasil	Arts. 5.14 y 5.33	Ley de Acceso a la Información (núm. 12.527 de 2011)	Ley sobre Acceso a la Información Ambiental (núm. 10.650 de 2003)	Ley núm. 10.650, art. 2
Chile	Art. 8	Ley sobre Acceso a la Información Pública (núm. 20.285 de 2008)	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (núm. 19.300 reformada por la Ley núm. 20.417 en 2010)	Ley núm. 19.300, art. 31 (bis) (reformada en 2010)
Colombia	Arts. 20, 23 y 74	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (núm. 1712 de 2014)	Decreto por el cual se reglamenta parcialmente la Ley núm. 1712 de 2014 y se dictan otras disposiciones (decreto núm. 103 de 2015), 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 (núm. 99 de 1993) Ley por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (núm. 1755 de 2015) Decreto por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (núm. 1076 de 2015)	-
Costa Rica	Arts. 27 y 30	-	Ley del Sistema Nacional de Archivos (núm. 7202 de 1990), Ley Orgánica del Ambiente (núm. 7554 de 1995), Ley de Biodiversidad (núm. 7788 de 1998), Ley de la Jurisdicción Constitucional (núm. 7135 de 1989) y Ley de Regulación del Derecho de Petición (núm. 9097 de 2012, publicada en 2013)	-
Cuba	-	-	Ley del Medio Ambiente (núm. 81 de 1997)	-
Dominica	Art. 10.1 <sup>a</sup>	-	-	-
Ecuador	Art. 18	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (núm. 24 de 2004)	Ley de Gestión Ambiental (núm. 37 de 1999), Reglamento General a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (decreto núm. 2471 de 2005)	-
El Salvador	Art. 6 <sup>a</sup>	Ley de Acceso a la Información Pública (decreto núm. 534 de 2011)	Ley del Medio Ambiente (decreto núm. 233 de 1998)	-
Granada	Art. 10.1 <sup>a</sup>	Proyecto de ley de acceso a la información pública <sup>b</sup>	-	-
Guatemala	Art. 30	Ley de Acceso a la Información Pública (decreto núm. 57 de 2008)	-	-
Guyana	Art. 146 <sup>a</sup>	Ley de Acceso a la Información Pública (núm. 21 de 2011)	Ley sobre la Protección del Ambiente (núm. 11 de 1996)	-
Haití	Art. 40	-	-	-
Honduras	-	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (decreto núm. 170 de 2006)	Ley General del Medio Ambiente (decreto núm. 104 de 1993)	-
Jamaica	Arts. 13.3.c y 13.3.d <sup>a</sup>	Ley de Acceso a la Información (núm. 21 de 2002)	Ley sobre la Conservación de los Recursos Naturales (núm. 9 de 1991)	-

Cuadro III.1. (conclusión)

País	Tratamiento constitucional del derecho de acceso a la información	Ley de acceso a la información pública (año)	Otros cuerpos legales que resguardan el derecho a la información pública o ambiental	Definición de información ambiental en la legislación
México	Art. 6	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988, última modificación en 2015)	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, art. 159 (bis)
Nicaragua	Art. 66	Ley de Acceso a la Información Pública (núm. 621 de 2007)	Ley General del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (núm. 217 de 1996)	-
Panamá	Arts. 41 y 43	Ley que Dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, Establece la Acción de Habeas Data y Dicta Otras Disposiciones (núm. 6 de 2002)	Ley General de Ambiente de la República de Panamá (Ley núm. 41 de 1998)	-
Paraguay	Art. 28	Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (núm. 5282 de 2014)	-	-
Perú	Art. 2.5	Decreto supremo núm. 043 de 2003. Texto Único Ordenado de la Ley núm. 27.806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Decreto núm. 4064 de 2015 por el cual se reglamenta la Ley núm. 5258 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental	Ley núm. 28.245, art. 31
República Dominicana	Art. 49	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (núm. 200 de 2004)	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (núm. 64 de 2000)	-
Saint Kitts y Nevis	Art. 12.1 <sup>a</sup>	Proyecto de ley de acceso a la información pública <sup>b</sup>	-	-
San Vicente y las Granadinas	Art. 10.1 <sup>a</sup>	Ley de Acceso a la Información Pública (núm. 27 de 2003)	-	-
Santa Lucía	Art. 10.1 <sup>a</sup>	Proyecto de ley sobre la libertad de información <sup>b</sup>	-	-
Suriname	-	-	-	-
Trinidad y Tabago	Art. 4. <sup>ª</sup>	Ley sobre la Libertad de Información (núm. 26 de 1999, modificada en 2003)	Ley sobre la Gestión Ambiental (núm. 3 de 2000)	-
Uruguay	Art. 29 <sup>a</sup>	Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública (núm. 18.381 de 2008)	Decreto núm. 484 de 2009, Derecho de Acceso a la Información Pública, Ley núm. 17.283 de 2000	-
Venezuela (República Bolivariana de)	Arts. 28, 58 y 143	-	Ley Orgánica del Ambiente (2006) Ley Orgánica de la Administración Pública núm. 6217 de 2008 (arts. 9 y 12)	-

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

<sup>a</sup> Reconocimiento de la libertad de expresión.

<sup>b</sup> Proyecto de ley (en discusión).



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 respecto de la obligación de las autoridades públicas de publicar información. En países como Chile, El Salvador, Honduras, México y Panamá, en tanto, se han creado, en virtud de las leyes de acceso a la información pública, órganos garantes independientes o autónomos, cuyas principales funciones son: garantizar el derecho de acceso a la información, fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la materia y promover la transparencia de la función pública. Más recientemente, mediante el decreto legislativo núm. 1353 de diciembre de 2016, en el Perú se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La Autoridad formará parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y entre sus funciones se encuentran: proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública, emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia, supervisar el cumplimiento de las normas en la materia, absolver las consultas que las entidades o personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de las normas y fomentar una cultura de transparencia y acceso a la información pública en el país<sup>4</sup>. En el cuadro III.2 se presentan las experiencias comparadas de leyes de acceso a la información pública de la región.

<sup>4</sup> Véase Perú, Presidencia de la República, "Decreto legislativo núm. 1353", *Diario Oficial El Peruano*, 2017 [en línea] <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-crea-la-autoridad-nacional-de-transp-decreto-legislativo-n-1353-1471551-5/>.

**Cuadro III.2** América Latina y el Caribe (14 países): elementos centrales contenidos en las leyes de transparencia y acceso a la información pública

País Ley (Año)	Sujeto obligado	Concepto de información pública	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Costos	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Argentina Ley núm. 27.275 (2016)	Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, empresas estatales y con participación estatal, entidades privadas a las que se les hayan entregado fondos públicos, entre otros.	A los fines de la presente Ley, se entiende por información pública: todo tipo de dato contenido en documentos de cualquier formato que los sujetos obligados de la presente ley generen, obtengan, transformen, controlen o custodien. Se entiende, en tanto, por documento: todo registro que haya sido generado, que sea controlado o que sea custodiado por los sujetos obligados, independientemente de su forma, soporte, origen, fecha de creación o carácter oficial.	Activa: los sujetos obligados deberán publicar, en forma completa, actualizada, por medios digitales y en formatos abiertos, determinada información (tal como su estructura orgánica y funciones, los servicios brindados y todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera, participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado). Pasiva: toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, y no puede exigirse al solicitante que motive la solicitud que acredite derecho subjetivo o interés legítimo ni que cuente con patrocinio letrado.	El acceso a la información pública será gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Los costos de reproducción corren a cargo del solicitante.	Excepciones: información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior; información protegida por el secreto profesional; información que contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación; información que pueda ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona, entre otras. Las excepciones no serán aplicables en casos de graves violaciones de derechos humanos, genocidio, crímenes de guerra o delitos de lesa humanidad. Plazos: no contemplado.	Órgano garante y naturaleza: se crea la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autónomo que funcionará con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional. Recurso: las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo.
Brasil Ley núm. 12.527 (2011)	Órganos públicos de la administración directa de los poderes Ejecutivo y Legislativo (incluidas las cortes de cuentas), el Poder Judicial y el Ministerio Público Federal; entidades, fundaciones, empresas públicas y demás sociedades controladas total o parcialmente por el Gobierno Central, los estados, distritos o municipios; entidades privadas sin fines de lucro que reciben recursos públicos.	Información contenida en registros o documentos producidos o custodiados por las entidades obligadas; información primaria, genuina, auténtica y actualizada; información sobre actividades realizadas; administración de bienes públicos, uso de recursos públicos y contrataciones; información sobre ejecución, seguimiento y resultados de programas, proyectos y acciones de entidades; resultados de inspecciones, auditorías y otras acciones realizadas por los organismos de control interno y externo.	Activa: competencias; estructura orgánica; registros de financiamiento y gastos; contratos y licitaciones; acciones, proyectos y obras de la entidad, y preguntas frecuentes, entre otros. Pasiva: cualquier interesado podrá presentar un pedido de acceso a información a los entes obligados sin necesidad de acreditar motivo en caso de informaciones de interés público.	Gratuito, excepto gastos de reproducción de la información (para aquellas personas que no dispongan de los medios, esto también será gratuito).	Excepciones: información que afecte la defensa, la integridad, la soberanía o la seguridad nacional; información que ponga en riesgo negociaciones internacionales o la vida o la salud pública; información que desestabilice al sector financiero; información que trate sobre planes estratégicos de las fuerzas armadas o ponga en riesgo investigaciones científicas o tecnológicas, entre otros. Plazos: según la clasificación, ultrasecreta: 25 años; secreta: 15 años; reservada: 5 años.	Órgano garante y naturaleza: Ouidoria de la Contraloría General de la Unión. Dependencia de la Presidencia de la República. Recurso. Primera instancia: ante el organismo jerárquicamente superior (el plazo para hacerlo es de diez días desde el silencio administrativo o la negativa). Segunda instancia: ante la Contraloría General de la Unión. Tercera instancia: ante la Comisión Mixta de Reevaluación de Informaciones (CMRI).
Chile Ley núm. 20.285 (2008)	Ministerios; intendencias; gobernaciones; gobiernos regionales; municipalidades; fuerzas armadas, de orden y seguridad pública, y cualquier órgano que cumpla función administrativa; empresa públicas creadas por ley y empresas y sociedades en que el Estado tenga una participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio.	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 y 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 necesidad de expresar causa o motivo.	Gratuito, excepto gastos de reproducción de la información	Excepciones: información que afecte el debido funcionamiento del órgano o la seguridad nacional; información que vulnere derechos de terceros; información que afecte el interés nacional, las relaciones internacionales o la salud pública, entre otros. Plazo: cinco años, prorrogables por otros cinco años. En caso de información que pueda afectar la integridad territorial, la defensa internacional o la política exterior de Chile, la prórroga es indefinida.	Órgano garante y naturaleza: Consejo para la Transparencia. Órgano autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Recurso: ante el Consejo para la Transparencia. El plazo es de 15 días desde el silencio administrativo o la negativa. La resolución del Consejo se puede apelar ante la Corte de Apelaciones.

Cuadro III.2 (continuación)

País Ley (Año)	Sujeto obligado	Concepto de información pública	Elementos de transparencia activa (información oficioso) y pasiva	Costos	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Colombia Ley núm. 1712 (2014) Decreto núm. 1494 (2015)	Toda entidad pública de todas las ramas del poder público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital; los órganos de control; las personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, que desempeñen una función pública; las empresas públicas creadas por ley; las empresas del Estado y las sociedades en que este tenga participación; los partidos políticos y grupos ciudadanos significativos; las entidades que administren instituciones parafiscales, fondos o recursos públicos.	Toda información que un sujeto obligado genere, obtenga, adquiera o controle en su calidad de tal.	Activa: estructura orgánica y servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado, incluidos mecanismos para participación pública y decisiones y políticas adoptadas que afecten al público con sus fundamentos; esquema de publicación en el que se establezcan las clases de información que el sujeto publicará de manera proactiva. Pasiva: toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier sujeto obligado, sin necesidad de expresar causa o motivación para la solicitud.	La respuesta a la solicitud deberá ser gratuita o estar sujeta a un costo que no supere el valor de su reproducción y envío al solicitante.	Excepciones: información que dañe derechos de personas naturales o jurídicas (derecho a la intimidad, a la vida, a la salud o a la seguridad, secretos comerciales, industriales y profesionales); información que dañe los intereses públicos (defensa y seguridad nacional, seguridad pública, relaciones internacionales, prevención, investigación y persecución de delitos, debido proceso, derechos de la infancia y la adolescencia, estabilidad macroeconómica y financiera del país, salud pública). Plazo: la información exceptuada por daño a los intereses públicos no deberá extenderse por un periodo mayor a 15 años.	Órgano garante y naturaleza: Ministerio Público. Órgano autónomo frente a las demás ramas del Estado. Recurso: cuando se invoque la reserva de seguridad y la defensa nacional o relaciones internacionales, el solicitante podrá acudir al recurso de reposición dentro de los tres días siguientes a la notificación. Negado este recurso, podrá apelar al Tribunal Administrativo o al juez administrativo.
El Salvador Ley de Acceso a la Información Pública (decreto núm. 534, 2011)	Órganos del Estado, sus dependencias, las instituciones autónomas, las municipalidades o cualquier otra entidad que administre recursos públicos y bienes del Estado o ejecute actos de la administración pública; sociedades de economía mixta y personas naturales o jurídicas que manejen recursos o información pública o ejecuten actos de la función estatal, nacional o local. Obliga a todos los servidores públicos, dentro o fuera del territorio.	Información en poder de los entes obligados y contenida en documentos, archivos, datos, bases de datos, comunicaciones y todo tipo de registros que documenten el ejercicio de sus facultades o actividades, y que consten en cualquier medio.	Activa: marco normativo, estructura orgánica, presupuesto asignado, procedimientos de selección y contratación de personal, remuneraciones, plan operativo anual y resultados obtenidos, memorias, informes contables, inventarios de bienes, listado de las obras en ejecución o ejecutadas con fondos públicos, información sobre programas de subsidios, destinatarios privados de recursos públicos e informes, contrataciones y adquisiciones, mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas, entre otros. Pasiva: toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información generada, administrada o en poder de las instituciones públicas y demás entes obligados, sin sustentar interés o motivación alguna.	La obtención y consulta de información pública se rige por el principio de gratuidad. La reproducción será sufragada por el solicitante, si bien su valor no podrá ser superior al de los materiales utilizados y costos de envío por vía electrónica no tendrá costo alguno.	Excepciones: información reservada: planes militares secretos y negociaciones políticas; información que afecte la defensa nacional y la seguridad pública; información que menoscabe las relaciones internacionales o las negociaciones diplomáticas; información que ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, entre otras. Información confidencial: aquella que constituye una invasión a la privacidad de la persona. Plazo: información reservada: siete años que pueden extenderse por cinco años más. En casos específicos podrán darse prórrogas por periodos adicionales. Información confidencial: los entes obligados no proporcionarán información confidencial sin que medie el consentimiento expreso y libre del titular de dicha información.	Órgano garante y naturaleza: Instituto de Acceso a la Información Pública. Institución de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera. Recurso: ante el Instituto de Acceso a la Información Pública, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. Los particulares podrán impugnar las resoluciones negativas a sus pretensiones ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.
Honduras Ley núm. 170 (2006)	Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; las instituciones autónomas, municipalidades y demás órganos del Estado; los organismos no gubernamentales (ONG), 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 y la retención de bienes, o que estén exentas del pago de impuestos.	Todo archivo, registro, dato 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 se pueda reproducir.	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. 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 expresar motivación alguna.	El acceso público a la información es gratuito. La institución pública está autorizada para cobrar y percibir únicamente los costos de la reproducción establecidos con anterioridad por la institución respectiva.	Excepciones: son reservadas aquellas informaciones que pongan en riesgo la seguridad del Estado, la vida, la salud o la seguridad de una persona, la ejecución de la justicia, las relaciones internacionales, la estabilidad económica o los intereses protegidos por la Constitución y la Ley. Plazo: diez años, salvo que exista una orden judicial.	Órgano garante y naturaleza: Instituto de Acceso a la Información Pública. Órgano desconcentrado de la administración pública con independencia operativa, decisional y presupuestaria Recurso: ante el Instituto de Acceso a la Información Pública, el cual tendrá un plazo de diez días para dictar una resolución. Contra esta resolución solo procederá el recurso de amparo en los términos de la Ley sobre Justicia Constitucional.

Cuadro III.2 (continuación)

País Ley (Año)	Sujeto obligado	Concepto de información pública	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Costos	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Jamaica Ley núm. 21 (2002)	Todas las autoridades públicas, lo que incluye ministerios, departamentos, la agencia del Poder Ejecutivo y otras agencias de Gobierno; cualquier autoridad u organismo de derecho público; cualquier empresa de la cual el Estado tenga más del 50% de propiedad o que provea servicios públicos, además de las empresas que el Primer Ministro decreta.	La Ley aplica a todos los documentos públicos cuya definición establece que son documentos escritos o en forma de mapas, planos o fotografías, o información en formatos digitales que está en poder de la autoridad pública, independientemente de si fue creada o no por esta. La información debe tener una antigüedad menor a 30 años.	Activa: las autoridades públicas deberán publicar una declaración con su organización y funciones, una lista de departamentos con sus direcciones y horarios, y un listado de los manuales y documentos que contienen lineamientos y prácticas de la institución, entre otros.  Pasiva: toda persona tendrá derecho a acceder a la documentación oficial en poder de las autoridades públicas, sin necesidad de expresar motivación alguna.	Los costos de las copias y reproducciones de la información serán cargados al solicitante.	Excepciones: documentos que afecten la seguridad nacional, la defensa o las relaciones internacionales; documentos entregados bajo confidencialidad por otros gobiernos u organizaciones internacionales; documentos de uso para el Gabinete; documentos que pueden poner en riesgo la seguridad de una persona; documentos que interfieren con la aplicación de la Justicia; documentos que son susceptibles de afectar la estabilidad económica; documentos secretos comerciales o información con valor comercial; información que pueda perjudicar a un tercero e información que ponga en peligro el patrimonio arqueológico o natural del país, entre otros.  Plazo: 20 años o por un período menor o mayor especificado por el Ministro responsable y sujeto a resolución afirmativa.	Órgano garante y naturaleza: Unidad de Acceso a la Información, dependiente de la Oficina del Primer Ministro.  Recurso: puede solicitarse una revisión interna ante la máxima autoridad de la institución correspondiente en un plazo de 30 días desde la denegación de acceso o la expiración del plazo de entrega. El solicitante puede apelar esa decisión ante el Tribunal de Apelaciones establecido por la ley expresamente para estos fines.
México Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (2015)	Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.	Información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad, y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados.	Activa (obligaciones comunes): marco normativo, estructura orgánica, facultades, metas, indicadores, remuneraciones, plazas, contrataciones, declaraciones patrimoniales, convocatorias, programas de subsidios, estímulos y apoyos, presupuesto, informes de auditorías, contratos y licitaciones, mecanismos de vigilancia y supervisión y de participación ciudadana, entre otros, y cualquier otra información que, se considere relevante. Obligaciones adicionales para cada sujeto obligado e incentivo para una transparencia proactiva.  Pasiva: toda persona tiene derecho de acceso a la información, sin discriminación por motivo alguno.	El costo de la información no será superior a la suma del costo de reproducción, el costo de envío y el pago de la certificación de los documentos, cuando proceda.	Excepciones: información que compromete la seguridad nacional o pública, la defensa nacional o las negociaciones y relaciones internacionales; información que se entregue al Estado con ese carácter, que pueda afectar la política monetaria, cambiaria o financiera; información que ponga en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras; información que ponga en riesgo la vida de una persona; información que obstruya actividades relativas al cumplimiento de las leyes o la prevención o persecución de delitos; información que forme parte del proceso deliberativo de los servidores públicos; información que vulnere la conducción de los expedientes judiciales o procedimientos administrativos; información que se encuentre contenida en investigaciones que se tramiten ante el Ministerio Público y que, por disposición expresa de una ley, tenga tal carácter, entre otras. Se considera confidencial la información que contiene datos personales.  Plazo: cinco años que se pueden extender por cinco años más. Excepcionalmente, el plazo puede volver a ampliarse.	Órgano garante y naturaleza: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Organismo constitucional autónomo, especializado, imparcial y colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.  Recurso: dentro de los 15 días de la notificación de la respuesta o del vencimiento del plazo, el solicitante podrá interponer un recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya tomado conocimiento de la solicitud. Los particulares pueden impugnar las resoluciones de los organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

Cuadro III.2 (continuación)

País Ley (Año)	Sujeto obligado	Concepto de información pública	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Costos	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Panamá Ley núm. 6 (2002) Ley núm. 33 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (2013)	Toda agencia o dependencia del Estado, incluidas las pertenecientes a los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el Ministerio Público, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, la Autoridad del Canal de Panamá, los municipios, los gobiernos locales, las juntas comunales, las empresas de capital mixto, las cooperativas, las fundaciones, los patronatos y los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado.	Todo tipo de contenidos, en cualquier medio, documento o registro impreso, óptico, electrónico, químico, físico o biológico.	Activa: el reglamento interno de la institución, las políticas, manuales de procedimiento, estructura organizativa, ubicación de documentos. Obligaciones adicionales para la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas. Pasiva: toda persona tiene derecho a solicitar, sin necesidad de sustentar justificación o motivación alguna, la información de acceso público en poder o en conocimiento de las instituciones indicadas en la presente Ley.	El acceso público a la información será gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Los costos de la reproducción de la información estarán a cargo del solicitante. Las tarifas cobradas por la institución deberán incluir únicamente los costos de reproducción.	Excepciones: Información confidencial: que tenga relación con datos médicos y psicológicos de las personas y su vida íntima. Información de acceso restringido: relativa a la seguridad nacional, secretos comerciales, asuntos relacionados con procesos del Ministerio Público y el órgano judicial y otros procesos investigativos, existencia de yacimientos minerales y petrolíferos, documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales, entre otros. Plazo: Información confidencial: no podrá divulgarse bajo ninguna circunstancia. Información de acceso restringido: diez años, prorrogables por un máximo de diez años más.	Órgano garante y naturaleza: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Institución pública descentralizada del Estado, independiente y con plena autonomía funcional y administrativa. Recurso: toda persona puede recurrir ante la Autoridad por incumplimiento dentro de los 30 días siguientes a la notificación. Los reclamos ante la Autoridad no impiden el legítimo derecho para promover la acción de habeas data. Las resoluciones de la Autoridad admitirán el recurso de reconsideración, que deberá presentarse al Director General dentro de los tres días hábiles siguientes a la resolución.
Paraguay Ley núm. 5282 (2014)	Los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, las fuerzas armadas, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Banco Central del Paraguay, las entidades financieras del Estado, las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, los entes reguladores o de control y todas las demás entidades descentralizadas con personería jurídica de derecho público, las universidades nacionales, los gobiernos departamentales y municipales, las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República del Paraguay.	Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.	Activa: (información mínima): estructura orgánica, facultades y atribuciones, marco normativo, cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones, personal y salarios, política institucional y planes de acción, programas en ejecución y presupuestos, informes de auditoría, informes de los viajes, convenios y contratos, cartas oficiales, informes de consultorías, cuadros de resultados, poderes otorgados a abogados, índice de documentos existentes, descripción de procedimientos para acceder a los documentos, mecanismos de participación ciudadana. Obligaciones adicionales para los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Pasiva: cualquier persona, sin discriminación de ningún tipo, podrá acceder a la información pública, en forma gratuita y sin necesidad alguna de justificar las razones por las que formula su pedido, conforme al procedimiento establecido en la presente Ley.	El acceso a la información será gratuito.	Excepciones: la información pública reservada es aquella que sea calificada o determinada como tal en forma expresa por la ley. Plazo: no considerado.	Órgano garante y naturaleza: no tiene. Recurso: en caso de denegación expresa o tática de una solicitud de acceso a la información pública, procederá el recurso de reconsideración, a fin de que la misma autoridad examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda. En caso de denegación, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá acudir ante cualquier juez de primera instancia en un plazo de 60 días.

Cuadro III.2 (continuación)

País Ley (Año)	Sujeto obligado	Concepto de información pública	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Costos	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Perú Ley núm. 27.806 (2002)	Según la Ley del Procedimiento Administrativo General núm. 27.444; los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; los gobiernos regionales y locales; los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía; las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado cuyas actividades se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público; las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa.	Toda la información que posea 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.	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 ejercen.  Pasiva: toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho.	El costo de la información no será superior al costo de reproducción.	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 la que pueda perjudicar las relaciones internacionales.  No podrá invocarse reserva sobre informaciones relacionadas con la violación de derechos humanos o aquellos acordados en el Primer Convenio de Ginebra de 1949.  Plazo: cinco años prorrogables (plazo de próroga no especificado) para la información secreta.	Órgano garante y naturaleza: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública que forma parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (creada mediante decreto legislativo núm. 1353).  Recurso: frente a la denegación o falta de respuesta, si no existe un superior jerárquico a la institución, puede darse por agotada la vía administrativa.  Una vez agotada la vía administrativa puede iniciarse un proceso contencioso administrativo. El decreto legislativo núm. 1353 (que entrará en vigor al día siguiente de la publicación del decreto supremo que aprueba su reglamento y la modificación del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) establece la creación de un Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública como última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional.
República Dominicana Ley núm. 200 (2004)	Organismos y entidades de la administración pública centralizados y aquellos que sean autónomos y descentralizados; organismos autárquicos o descentralizados del Estado; empresas y sociedades comerciales propiedad del Estado; sociedades anónimas; instituciones privadas que reciben fondos del Estado y los poderes Legislativo y Judicial.	Información contenida en documentos, escritos, fotografías; grabaciones en soportes magnéticos que hayan sido creadas u obtenidas por una autoridad pública y que se encuentren 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.	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; información que 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 afectar la salud o seguridad pública, entre otros.  Plazo: cinco años.	Órgano garante y naturaleza: no tiene.  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 resuelva o no entregue la información en el tiempo estipulado, se puede interponer un recurso de amparo en el Tribunal Contencioso Administrativo.

Cuadro III.2 (conclusión)

País Ley (Año)	Sujeto obligado	Concepto de información pública	Elementos de transparencia activa (información oficiosa) y pasiva	Costos	Excepciones y plazos máximos de excepción	Órgano garante, naturaleza y recurso de revisión
Trinidad y Tabago Ley núm. 26 (1999)	Las autoridades públicas, incluido el Parlamento, la Corte de Apelaciones, la Corte Suprema, el poder Ejecutivo, los ministerios, la Asamblea de Tabago, una corporación municipal y una empresa constituida bajo las leyes de la República de Trinidad y Tabago que sea propiedad o esté bajo el control del Estado, entre otros.		Activa: la autoridad pública deberá publicar en la Gaceta y en un diario una declaración en la que se indiquen las características y funciones de la organización, señalando los poderes de decisión y otras facultades que afectan al público; una declaración de las categorías de documentos que se mantienen en poder de la autoridad, y una declaración del procedimiento que debe seguir una persona cuando solicita acceso a un documento de la autoridad, entre otros. Pasiva: reconocimiento del derecho de toda persona a acceder a la información en posesión de las autoridades públicas.	La autoridad pública no podrá cobrar por la solicitud de acceso a un documento oficial. Cuando el acceso a un documento oficial se presente en forma de copias impresas o copias de alguna otra forma (como en cinta, disco, película u otro material), el solicitante deberá pagar la tarifa prescrita. Los costos pagados por el solicitante deberán ser acordados con el costo incurrido para poner a disposición esos documentos.	Excepciones: ciertos documentos del Poder Ejecutivo; información que comprometa la defensa y seguridad del país, las relaciones internacionales y el interés público; documentos de trabajo internos; información que pueda perjudicar el cumplimiento de la ley o el debido proceso, que afecte la privacidad personal, o relacionada con secretos comerciales; documentos que contengan material obtenido de manera confidencial o que afecten los asuntos económicos o comerciales, así como ciertos documentos relativos a las operaciones de las autoridades públicas, entre otros. Plazo: diez años para documentos del Ejecutivo.	Órgano garante y naturaleza: Defensoría del Pueblo de Trinidad y Tabago. Órgano garante imparcial, independiente y no político que reporta al Parlamento. Recurso: la persona que se vea agraviada por la negativa de una autoridad pública a acceder a un documento oficial puede, en la recepción de la notificación de la denegación, formular una queja escrita ante el Defensor del Pueblo. Asimismo, una persona perjudicada por una decisión de una autoridad pública puede solicitar al Tribunal Superior la revisión judicial de la decisión.
Uruguay Ley núm. 18381 (2008)	Todo organismo público, sea o no estatal.	Toda la que emane o esté en posesión de cualquier organismo público, sea o no estatal, salvo las excepciones o secretos establecidos por ley, así como las informaciones reservadas o confidenciales.	Activa: estructura orgánica, facultades de cada unidad; estructura de remuneraciones, funciones de los cargos y sistema de compensación, presupuesto y ejecución, resultados de auditorías, concesiones, licitaciones, permisos o autorizaciones otorgadas, información estadística y mecanismos de participación ciudadana. Pasiva: el acceso a la información pública es un derecho de todas las personas, sin discriminación por razón de nacionalidad o carácter del solicitante, que se ejerce sin necesidad de justificar las razones por las que se solicita la información.	El acceso a la información será siempre gratuito, pero su reproducción en cualquier soporte será a costa del interesado.	Excepciones: aquellas definidas como secretas por la ley y las de carácter reservado y confidencial. Información reservada: que comprometa la seguridad pública o la defensa nacional; que menoscabe la conclusión de negociaciones o relaciones internacionales; que dañe la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; que ponga en riesgo la vida, la dignidad humana, la seguridad o la salud de cualquier persona; que suponga una pérdida de ventajas competitivas para el sujeto obligado; que despresteja descubrimientos científicos, tecnológicos o culturales. Información confidencial: aquella entregada en tal carácter a los sujetos obligados y que se refiera al patrimonio de la persona o sus datos personales. Plazo: 15 años. Solo se ampliará el período de reserva sobre cierta documentación cuando permanezcan y se justifiquen las causas que le dieron origen.	Órgano garante y naturaleza: Unidad de Acceso a la Información Pública, órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), dotado de la más amplia autonomía técnica. Recurso: en caso de denegación de la información, toda persona tiene derecho a entablar una acción judicial efectiva. Solo serán apelables la sentencia definitiva y la que rechaza la acción por ser manifiestamente improcedente. El recurso de apelación deberá interponerse dentro de tres días.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe (en línea) <http://observatoriop10.cepal.org>.

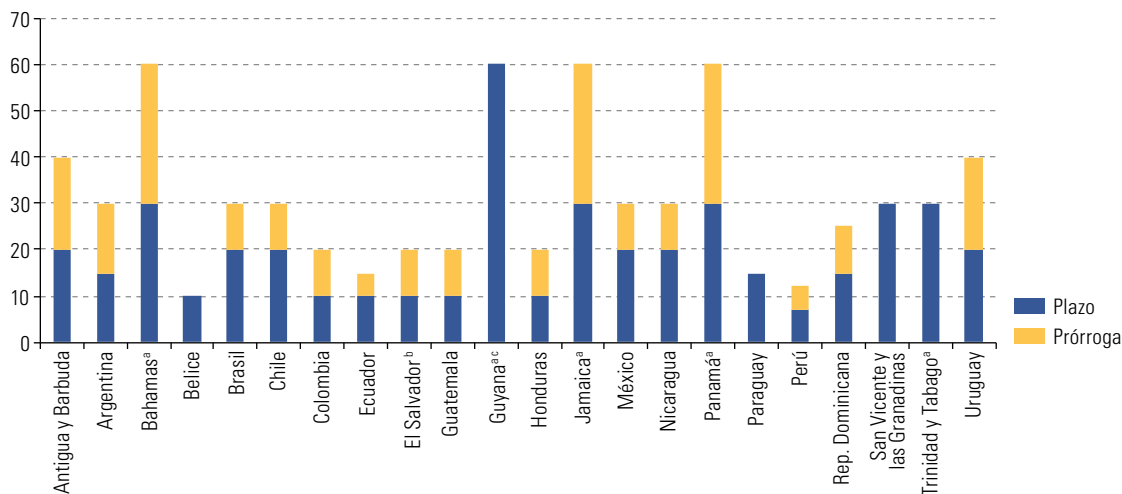
En el gráfico III.1 se muestran los plazos para la entrega de información contemplados en las legislaciones nacionales.

**Gráfico III.1**

América Latina y el Caribe (22 países): plazos para la entrega de información definidos en las leyes

de acceso a la información pública<sup>a</sup>

(En días)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de legislaciones nacionales.

**Nota:** A menos que se indique lo contrario, los plazos corresponden a días hábiles.

<sup>a</sup> Días corridos o días calendario.

<sup>b</sup> Prórroga de diez días más cinco días en circunstancias excepcionales.

<sup>c</sup> Puede extenderse.

Si bien la mayoría de las leyes generales del ambiente en América Latina y el Caribe hacen referencia a la información ambiental, solo cinco países de la región —Argentina, Brasil, Chile, México y Perú— incorporan una definición explícita de lo que se entiende por información ambiental. En el recuadro III.1 se presentan los elementos comunes contenidos en estas definiciones.

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 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 una y a otro.
- Los planes, políticas, programas y acciones referidos a la gestión del medio ambiente.

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

**Recuadro III.1**

América Latina y el Caribe: elementos comunes contenidos en las definiciones de información ambiental presentes en las legislaciones ambientales



No obstante lo expuesto, la mayoría de las leyes generales del ambiente contienen disposiciones de transparencia activa, es decir, obligación de poner a disposición del público determinada información sobre asuntos ambientales, así como disposiciones referidas a la creación de sistemas de información ambiental. En la práctica, esta obligación se ha traducido en la implementación de sistemas de información ambiental disponibles en línea en varios países de América Latina y el Caribe, tales como los sistemas nacionales de información ambiental de Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Nicaragua, Panamá y el Perú, el Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), el Sistema Único de Información Ambiental (SUJA) del Ecuador, el Sistema de Información Ambiental (SIA) de la República Dominicana y el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de México. En el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), en tanto, se estableció un sistema de información regional, que integra y sistematiza información de los países miembros e incluye, entre otros, mapas temáticos a escala regional y local<sup>5</sup>.

Asimismo, 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 Antigua y Barbuda, la Argentina, Belice, Chile, Guyana, Haití, México, Panamá, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de). La publicación periódica y difusión del estado del medio ambiente en los países de la región también se ha incluido en algunos acuerdos de libre comercio (véase el recuadro II.1). En Colombia, la obligación de producir informes anuales sobre el estado del medio ambiente también se encuentra incorporada en la Constitución<sup>6</sup>. El desafío radica en producir estos informes con la periodicidad establecida, de modo de permitir comparaciones en el tiempo y de asegurar la colaboración de las diferentes entidades que puedan contar con información relevante para su elaboración. En el recuadro III.2 se profundiza en los avances y desafíos en materia de oferta de información ambiental en la región.

### Recuadro III.2

#### La oferta de información ambiental en la región

Desde 1992, los países de la región han realizado grandes inversiones 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 2015, un total de 23 países tenían personal asignado específicamente a las estadísticas ambientales, en tanto que 9 instituciones nacionales (de las 31 encuestadas) contaban con una unidad dedicada exclusivamente a la elaboración de este tipo de estadísticas. No obstante, más de la mitad de las instituciones que tienen personal específico (>58%), cuentan con tres o incluso menos personas dedicadas al trabajo de estadísticas ambientales. Los países de la región 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), el Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe adoptó en 2003 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

<sup>5</sup> Véase Mercado Común del Sur (MERCOSUR), "Sistema de Información Ambiental del MERCOSUR (SIAM)" [en línea] <http://mercosurambiental.net/>.

<sup>6</sup> Véase el artículo 268.7 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

2009 se acordó un grupo de 45 indicadores, que fueron presentados al Foro de Ministros en 2010. En este marco, existen publicaciones de países como la Argentina, el Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, México, Nicaragua, Panamá y el Perú, así como publicaciones regionales.

A nivel regional, en 2009 se estableció el grupo de trabajo sobre estadísticas ambientales en el seno de la Conferencia Estadística de las Américas de la CEPAL (CEA-CEPAL). Este grupo recibió financiamiento de la Iniciativa de Bienes Públicos Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para un proyecto llamado "Desarrollo y Fortalecimiento de las Estadísticas Ambientales Oficiales mediante la creación de un Marco Regional en América Latina y el Caribe". El proyecto está conformado por cuatro componentes: diagnóstico y situación actual, estrategia y plan de acción regional, desarrollo de una caja de herramientas y construcción de capacidades.

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 y la falta de coordinación entre instituciones. Varias organizaciones internacionales han colaborado 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, además de desempeñar el papel de Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Estadísticas Ambientales de la CEA-CEPAL. 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 coberturas geográficas. A la fecha, el PNUMA ha apoyado la elaboración y publicación de informes sobre perspectivas nacionales del medio ambiente (informes GEO nacionales) en 21 países, y en 18 se prepararon informes GEO de ciudades o subregiones. A esto 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* de 2000, 2003, 2010 y 2016.

Durante los últimos años, cada vez más países han empezado a compilar cuentas ambientales siguiendo la metodología del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE). El SCAE es un marco estadístico que utiliza los mismos principios que el Sistema de Cuentas Nacionales y permite desarrollar un conjunto exhaustivo de cuadros y cuentas que guían la compilación de estadísticas e indicadores comparables y consistentes para la formulación de políticas, el análisis y la investigación. Los primeros trabajos por parte de países pioneros en la materia, como Colombia y México, comenzaron durante los años noventa. Hasta la fecha, 12 países de la región cuentan con un programa para el desarrollo de cuentas ambientales. La CEPAL está apoyando estas iniciativas en la región con programas regionales de capacitación, la organización de talleres regionales y el apoyo específico a seis países piloto.

Siguiendo con las iniciativas emprendidas y los logros alcanzados en el seno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) entre los años 2000 y 2015, las estadísticas ambientales han ido adquiriendo una mayor importancia en el seno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las diversas conferencias y talleres en el marco de los ODS han reafirmado la necesidad de desarrollar sistemas estadísticos fuertes para la consecución de los ODS relacionados con el medio ambiente, específicamente los Objetivos 2, 6, 7, 12, 13, 14 y 15. La promoción del uso de un estándar estadístico compartido y el desarrollo de sistemas estadísticos nacionales fuertes es en la actualidad un objetivo primordial en relación con el desarrollo sostenible de los países y su adecuada medición. 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:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPAL, "La situación de las estadísticas, indicadores y cuentas ambientales en América Latina y el Caribe", *serie Estudios Estadísticos*, N° 94 (LC/TS.2017/135), Santiago, 2017; y 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, 2012.

La expansión del acceso y el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha sido un factor importante en la diseminación de la información ambiental disponible. Además de brindar oportunidades para la reducción de gases de efecto invernadero, las TIC están contribuyendo al monitoreo ambiental y climático, así como a facilitar las comunicaciones en casos de alertas tempranas o desastres (CEPAL, 2013). 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, 2012a). Los registros de emisiones y transferencias de contaminantes, que se describen más adelante, son también un ejemplo del uso de las TIC para el monitoreo ambiental y la difusión de información.

Una de las evidencias del cambio sustancial que las TIC han producido es la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet, firmada en 2011 por las Naciones Unidas, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la 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 este servicio como mecanismo político o judicial está justificada en muy pocos casos. Se indica, 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 las zonas rurales más alejadas; ii) brindar apoyo directo para facilitar el acceso, incluida la creación de centros comunitarios de TIC 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 favorecidos<sup>7</sup>.

El acceso a Internet se constituye así en una plataforma catalizadora del ejercicio de los derechos humanos ya reconocidos, tales como el derecho de acceso a la información, a la educación y a la participación. En julio de 2010, un fallo de la Sala Constitucional de Costa Rica consideró que “el acceso a estas tecnologías se convierte en un instrumento básico para facilitar el ejercicio de derechos fundamentales”<sup>8</sup>. En tanto, las leyes de acceso a la información de países como el Brasil, el Ecuador, México y Panamá, entre otros, lo mencionan como una plataforma posible para ejercitar el derecho de acceso a la información.

En los últimos años, el acceso a Internet ha tenido avances significativos en la región, aun cuando se aprecia heterogeneidad entre países. El número de hogares conectados a Internet en la región pasó del 22,4% en 2010 al 43,4% en 2015 y se redujo la brecha con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La diferencia en la penetración entre las dos regiones, que era de 50,8 puntos porcentuales en 2010, se redujo a 41,7 puntos porcentuales en 2015. Pese a estos avances, persisten problemas relacionados con la calidad y equidad en el acceso a Internet. Como se aprecia en los gráficos III.2 y III.3, la penetración de Internet es distinta en zonas urbanas y rurales y según la distribución del ingreso (CEPAL, 2016).

<sup>7</sup> Véase Organización de los Estados Americanos (OEA), “Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet”, Washington, D.C., 2011 [en línea] <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=849&IID=2>.

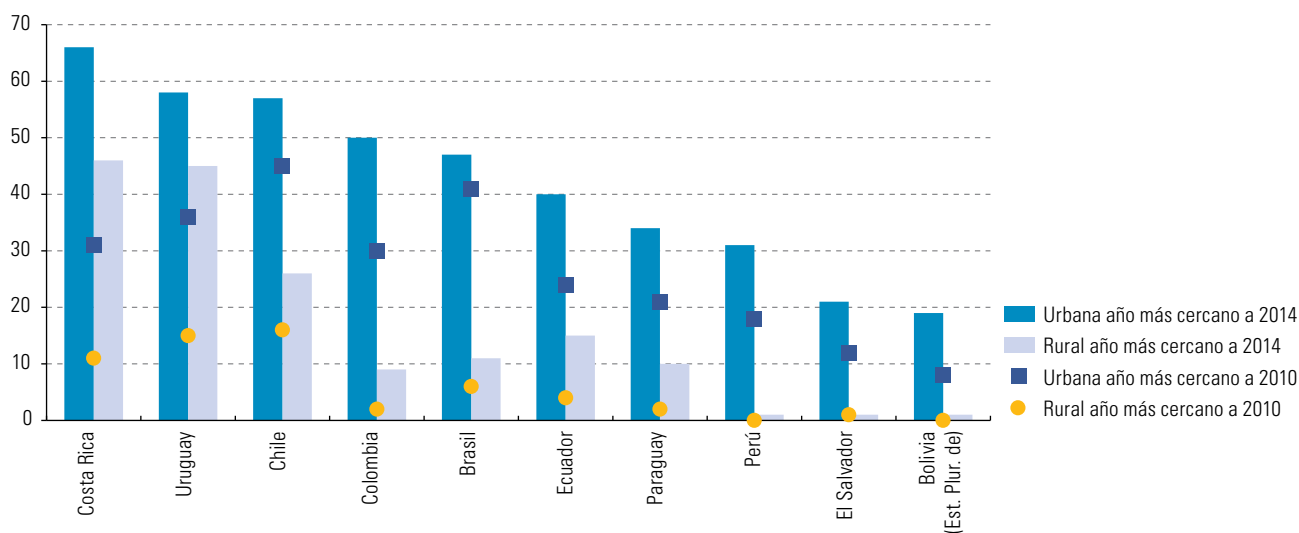
<sup>8</sup> Véase Sala Constitucional de Costa Rica, “Sentencia núm. 10-012790: Retardo en la asignación de concesiones de banda de frecuencia de telefonía celular. Internet como derecho fundamental”, San José, 2010 [en línea] <https://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional/index.php/servicios-publicos/759-10-012790>.

Existen varias iniciativas destinadas a superar los números mencionados. Este es el caso del Plan Federal de Internet de la Argentina, el Programa Brasil Inteligente 2015-2018, el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021 de Costa Rica, la Estrategia Digital Nacional de México (elaborada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018) y la Agenda Digital 2014-2019 de Panamá, entre otros (CEPAL, 2016).

La activa participación de los países de la región en la Alianza para el Gobierno Abierto también es reflejo de la creciente importancia asignada por los Estados a las nuevas tecnologías y la utilización de Internet como herramienta para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos y luchar contra la corrupción<sup>9</sup>.

### Gráfico III.2

América Latina y el Caribe: hogares con acceso a Internet, según zona geográfica, 2010 y 2014  
(En porcentajes del total de hogares en cada zona)



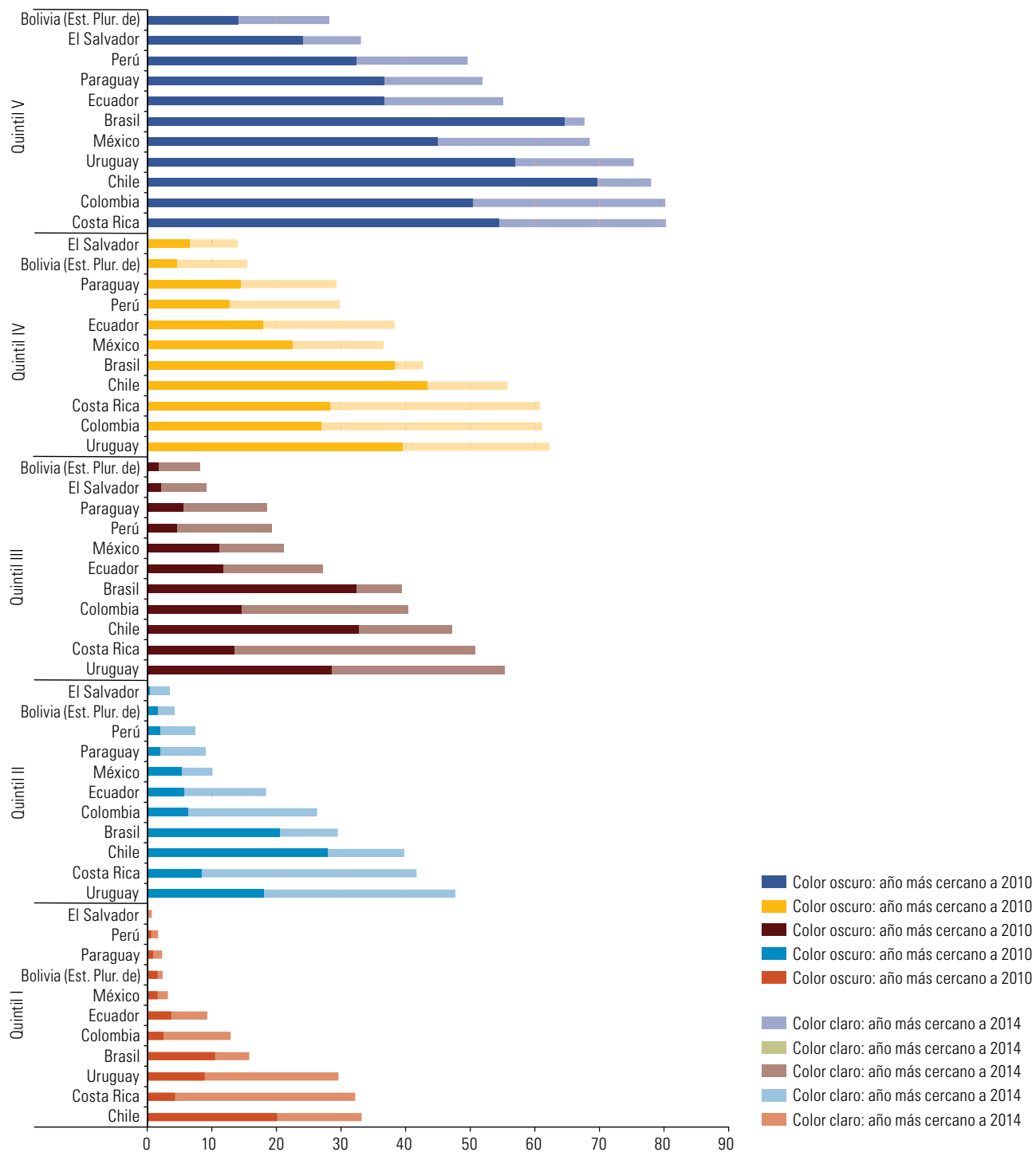
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016", *Documentos de Proyectos* (LC/W.710/Rev.1), Santiago, 2016.

<sup>9</sup> Lanzada en 2011, la Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa que busca generar compromisos concretos de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernabilidad. Bajo un espíritu de colaboración entre gobiernos y sociedad civil, la Alianza es supervisada por un Comité Directivo que incluye representantes de ambos sectores. Para convertirse en miembros de la Alianza, los países deben adherir a una Declaración, elaborar un plan de acción con participación pública y realizar informes independientes del progreso alcanzado en los compromisos adquiridos. A septiembre de 2017, eran miembros de la Alianza los siguientes países de América Latina y el Caribe: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay. Véase [en línea] <https://www.opengovpartnership.org/>.

**Gráfico III.3**

América Latina y el Caribe: hogares con acceso a Internet, según quintil de ingresos

(En porcentajes del total de hogares en cada quintil)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016", *Documentos de Proyectos* (LC/W.710/Rev.1), Santiago, 2016.



## B. Registros de emisiones y transferencias de contaminantes

Como se aprecia en el cuadro III.3, diversos acuerdos internacionales promueven la implementación de sistemas de recolección de datos sobre emisiones y contaminantes y su información a la población en general.

### Cuadro III.3

Promoción de sistemas de recolección de datos sobre emisiones y contaminantes en acuerdos multilaterales ambientales

Convenio	Disposiciones
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2001)	<p>Artículo 10, numeral 2: Cada Parte, dentro de sus capacidades, velará por que el público tenga acceso a la información pública a que se hace referencia en el párrafo 1 y por que esa información se mantenga actualizada.</p> <p>Artículo 10, numeral 3: Cada Parte, dentro de sus capacidades, alentará a la industria y a los usuarios profesionales a que promuevan y faciliten el suministro de información a que se hace referencia en el párrafo 1 a nivel nacional y, según proceda, a los niveles subregional, regional y mundial.</p> <p>Artículo 10, numeral 4: Al proporcionar información sobre los contaminantes orgánicos persistentes y sus alternativas, las Partes podrán utilizar hojas de datos de seguridad, informes, medios de difusión y otros medios de comunicación, y podrán establecer centros de información a los niveles nacional y regional.</p> <p>Artículo 10, numeral 5: Cada Parte estudiará con buena disposición, la posibilidad de concebir mecanismos, tales como registros de liberaciones y transferencias, para la reunión y difusión de información sobre estimaciones de las cantidades anuales de productos químicos incluidos en los anexos A, B o C que se liberan o eliminan.</p>
Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos objeto de Comercio Internacional (1998)	<p>Artículo 14, numeral 1: Cada Parte, cuando proceda y de conformidad con los objetivos del presente Convenio, facilitará:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El intercambio de información científica, técnica, económica y jurídica relativa a los productos químicos incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio, incluida información toxicológica, ecotoxicológica y sobre seguridad.</li> </ul> <p>Artículo 15, numeral 1: Cada Parte tomará las medidas necesarias para establecer y fortalecer su infraestructura y sus instituciones nacionales para la aplicación efectiva del presente Convenio. Esas medidas podrán incluir, cuando proceda, la adopción o enmienda de medidas legislativas o administrativas nacionales, y además:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El establecimiento de registros y bases de datos nacionales, incluida información relativa a la seguridad de los productos químicos;</li> <li>b) El fomento de las iniciativas de la industria para promover la seguridad en el uso de los productos químicos.</li> </ul> <p>Artículo 15, numeral 2: Cada Parte velará por que, en la medida de lo posible, el público tenga acceso adecuado a la información sobre manipulación de productos químicos y gestión de accidentes y sobre alternativas que sean más seguras para la salud humana o el medio ambiente que los productos químicos enumerados en el anexo III del presente Convenio.</p>
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989)	<p>Artículo 4, numeral 2: Cada Parte tomará las medidas apropiadas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>f) Exigir que se proporcione información a los Estados interesados sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y otros desechos propuesto, con arreglo a lo dispuesto en el Anexo V A, para que se declaren abiertamente los efectos del movimiento propuesto sobre la salud humana y el medio ambiente.</li> </ul> <p>Artículo 10, numeral 2: Con este fin, las Partes deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Cuando se solicite, proporcionar información, ya sea sobre una base bilateral o multilateral, con miras a promover el manejo ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros desechos, incluida la armonización de normas y prácticas técnicas para el manejo adecuado de los desechos peligrosos y otros desechos.</li> </ul> <p>Artículo 13, numeral 3: Las Partes, en consonancia con las leyes y reglamentos nacionales, transmitirán, por conducto de la Secretaría, a la Conferencia de las Partes establecida en cumplimiento del Artículo 15, antes del final de cada año civil, un informe sobre el año civil precedente que contenga la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>b) Información sobre los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos o de otros desechos en los que hayan participado, incluidas: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) la cantidad de desechos peligrosos y otros desechos exportados, su categoría, sus características, su destino, el país de tránsito y el método de eliminación, tal como constan en la respuesta a la notificación;</li> <li>ii) la cantidad de desechos peligrosos importados, su categoría, características, origen y el método de eliminación;</li> <li>iii) las operaciones de eliminación a las que no procedieron en la forma prevista;</li> <li>iv) los esfuerzos realizados para obtener una reducción de la cantidad de desechos peligrosos y otros desechos sujetos a movimiento transfronterizo;</li> </ul> </li> <li>d) Información sobre las estadísticas calificadas que hayan compilado acerca de los efectos que tengan sobre la salud humana y el medio ambiente la generación, el transporte y la eliminación de los desechos peligrosos.</li> </ul>
Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono (1987)	<p>Artículo 3, numeral 3: Las Partes se comprometen a cooperar, directamente o por conducto de órganos internacionales competentes, para garantizar la reunión, validación y transmisión de los datos de observación e investigación a través de los centros mundiales de datos adecuados, en forma regular y oportuna.</p> <p>Artículo 4, numeral 1: Las Partes facilitarán y estimularán el intercambio de la información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica pertinente a los efectos de este Convenio, según se especifica en el anexo II.</p>

Cuadro III.3 (conclusión)

Convenio	Disposiciones
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992)	<p>Artículo 4, numeral 1: Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 12, inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes;</li> <li>g) Promover y apoyar con su cooperación la investigación científica, tecnológica, técnica, socioeconómica y de otra índole, la observación sistemática y el establecimiento de archivos de datos relativos al sistema climático, con el propósito de facilitar la comprensión de las causas, los efectos, la magnitud y la distribución cronológica del cambio climático, y de las consecuencias económicas y sociales de las distintas estrategias de respuesta y de reducir o eliminar los elementos de incertidumbre que aún subsisten al respecto;</li> <li>i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las organizaciones no gubernamentales;</li> </ul> <p>Artículo 6: Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;</li> <li>ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;</li> <li>iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la elaboración de las respuestas adecuadas; y</li> <li>iv) La formación de personal científico, técnico y directivo;</li> </ul> </li> <li>b) Cooperarán, en el plano internacional, y, según proceda, por intermedio de organismos existentes, en las actividades siguientes, y las promoverán: <ul style="list-style-type: none"> <li>i) La preparación y el intercambio de material educativo y material destinado a sensibilizar al público sobre el cambio climático y sus efectos; y</li> <li>ii) La elaboración y aplicación de programas de educación y formación, incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar expertos en esta esfera, en particular para países en desarrollo.</li> </ul> </li> </ul> <p>Artículo 12, numeral 1: De conformidad con el párrafo 1 del artículo 4, cada una de las Partes transmitirá a la Conferencia de las Partes, por conducto de la secretaría, los siguientes elementos de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un inventario nacional, en la medida que lo permitan sus posibilidades, de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, utilizando metodologías comparables que promoverá y aprobará la Conferencia de las Partes;</li> <li>b) Una descripción general de las medidas que ha adoptado o prevé adoptar para aplicar la Convención; y</li> <li>c) Cualquier otra información que la Parte considere pertinente para el logro del objetivo de la Convención y apta para ser incluida en su comunicación, con inclusión de, si fuese factible, datos pertinentes para el cálculo de las tendencias de las emisiones mundiales.</li> </ul>
Acuerdo de París en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (2015)	<p>Artículo 13, numeral 7: Cada Parte deberá proporcionar periódicamente la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero, elaborado utilizando las metodologías para las buenas prácticas aceptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático que haya aprobado la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo;</li> </ul>
Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1997)	<p>Artículo 5, numeral 1: Cada Parte incluida en el anexo I establecerá, a más tardar un año antes del comienzo del primer período de compromiso, un sistema nacional que permita la estimación de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo impartirá en su primer período de sesiones las directrices en relación con tal sistema nacional, que incluirán las metodologías especificadas en el párrafo 2 <i>infra</i>.</p> <p>Artículo 7, numeral 1: Cada una de las Partes incluidas en el anexo I incorporará en su inventario anual de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, presentado de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes, la información suplementaria necesaria a los efectos de asegurar el cumplimiento del artículo 3, que se determinará de conformidad con el párrafo 4 <i>infra</i>.</p> <p>Artículo 10, letra d: Cooperarán en investigaciones científicas y técnicas y promoverán el mantenimiento y el desarrollo de procedimientos de observación sistemática y la creación de archivos de datos para reducir las incertidumbres relacionadas con el sistema climático, las repercusiones adversas del cambio climático y las consecuencias económicas y sociales de las diversas estrategias de respuesta, y promoverán el desarrollo y el fortalecimiento de la capacidad y de los medios nacionales para participar en actividades, programas y redes internacionales e intergubernamentales de investigación y observación sistemática, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención;</p>
Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2017)	<p>Artículo 9, numeral 6: Cada Parte establecerá, tan pronto como sea factible y a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor del Convenio para ella, un inventario de las liberaciones de las fuentes pertinentes, que mantendrá a partir de entonces.</p> <p>Artículo 18, numeral 2: Cada Parte utilizará los mecanismos existentes o considerará la posibilidad de establecer mecanismos, tales como registros de liberaciones y transferencias de contaminantes, si procede, para la recopilación y difusión de información sobre estimaciones de las cantidades anuales de mercurio y compuestos de mercurio que se emiten, liberan o eliminan a través de actividades humanas.</p> <p>Artículo 19, numeral 1: Las Partes se esforzarán por cooperar, teniendo en consideración sus respectivas circunstancias y capacidades, en la elaboración y el mejoramiento de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Los inventarios del uso, el consumo y las emisiones antropógenas al aire, y de las liberaciones al agua y al suelo, de mercurio y compuestos de mercurio;</li> <li>b) La elaboración de modelos y la vigilancia geográficamente representativa de los niveles de mercurio y compuestos de mercurio en poblaciones vulnerables y el entorno, incluidos medios bióticos como los peces, los mamíferos marinos, las tortugas marinas y los pájaros, así como la colaboración en la recopilación y el intercambio de muestras pertinentes y apropiadas;</li> <li>c) Las evaluaciones de los efectos del mercurio y los compuestos de mercurio para la salud humana y el medio ambiente, además de los efectos sociales, económicos y culturales, especialmente en lo que respecta a las poblaciones vulnerables;</li> <li>d) Las metodologías armonizadas para las actividades realizadas en el ámbito de los apartados a), b) y c) precedentes;</li> <li>e) La información sobre el ciclo ambiental, el transporte (incluidos el transporte y la deposición a larga distancia), la transformación y el destino del mercurio y los</li> <li>f) compuestos de mercurio en un conjunto de ecosistemas, teniendo debidamente en cuenta la distinción entre las emisiones y liberaciones antropógenas y naturales de mercurio y la nueva movilización de mercurio procedente de su deposición histórica;</li> <li>g) La información sobre el comercio y el intercambio de mercurio y compuestos de mercurio y productos con mercurio añadido; y</li> <li>h) La información e investigación sobre la disponibilidad técnica y económica de productos y procesos que no utilicen mercurio, y sobre las mejores técnicas disponibles y las mejores prácticas ambientales para reducir y monitorizar las emisiones y liberaciones de mercurio y compuestos de mercurio.</li> </ul>

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



Estos compromisos internacionales se vinculan con lo que ha sido denominado el “derecho a saber”, es decir, el derecho de las personas a contar con información precisa sobre los riesgos ambientales a los que están expuestas en su actividad laboral o en su entorno habitacional.

Entre las herramientas más eficaces para garantizar el derecho de toda persona a contar con 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, se encuentran los inventarios y registros de emisiones, fuentes y transferencia de sustancias contaminantes, generalmente denominados registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC).

Un RETC es una base de datos que contiene información sobre las emisiones a la atmósfera, al agua y al suelo de sustancias contaminantes y datos de transferencias de residuos de las principales industrias y otras fuentes puntuales y difusas. Se caracteriza por ser una herramienta digital, abierta al público y con datos estandarizados, en la que puede consultarse información desagregada a nivel de complejo industrial o sector de actividad, sobre la naturaleza y cantidad de las emisiones de las sustancias contaminantes, por tipo de residuo y según el ámbito geográfico. Estos registros son importantes para la aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, debido a su poder como fuente generadora de información sistematizada, tanto de entes públicos como privados.

La creación e implementación de un RETC público también forma parte de las recomendaciones de la OCDE a sus países miembros y ha sido recogida en diversos tratados de libre comercio (véase el recuadro II.1)<sup>10</sup>.

La experiencia acumulada desde la creación en 1986 del primer registro de emisiones y transferencias de contaminantes en el mundo —el Inventario de Emisiones Tóxicas de los Estados Unidos— demuestra que estos sistemas tienen beneficios para todos los sectores de la sociedad<sup>11</sup>. Para las autoridades públicas, permiten mejorar la eficiencia en la captura de la información necesaria para orientar las políticas públicas y el establecimiento y actualización de normas y estándares de emisión, favorecen el adecuado seguimiento del cumplimiento de las normas vigentes y la identificación de los cambios necesarios a través del tiempo, y contribuyen al cumplimiento de los compromisos adoptados en acuerdos internacionales. Para el sector productivo, permiten la comparación del comportamiento ambiental entre industrias similares, estimulando la reducción voluntaria de emisiones. Para la población en general, permiten disponer de información sobre posibles riesgos a la salud y participar de manera informada en la toma de decisiones.

La obligación de establecer registros de emisiones y transferencias de contaminantes se encuentra recogida en las leyes generales del ambiente de Chile<sup>12</sup> y México<sup>13</sup>. La Ley de Protección Ambiental de Belice<sup>14</sup> establece la creación de un Departamento

<sup>10</sup> Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), “Recommendation of the Council on Implementing Pollutant Release and Transfer Registers (PRTRs)”, París, 1996 [en línea] <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=44&InstrumentPID=41&Lang=en&Book=False>.

<sup>11</sup> Véase Agencia de Protección Ambiental (EPA), “Toxics Release Inventory (TRI) Program” [en línea] <https://www.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program>.

<sup>12</sup> Ley núm. 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 (reformada en 2010), artículo 70.P: “Corresponderá especialmente al Ministerio administrar un Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes en el cual se registrará y sistematizará, por fuente o agrupación de fuentes de un mismo establecimiento, la naturaleza, caudal y concentración de emisiones de contaminantes que sean objeto de norma de emisión, y la naturaleza, volumen y destino de los residuos sólidos generados que señale el reglamento”.

<sup>13</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1998 (reforma de 2001), artículo 109 bis: “La Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente. La información del registro se integrará con los datos y documentos contenidos en las autorizaciones, cédulas, informes, reportes, licencias, permisos y concesiones que en materia ambiental se tramiten ante la Secretaría, o autoridad competente del Gobierno del Distrito Federal, de los Estados, y en su caso, de los Municipios”.

<sup>14</sup> Véase el capítulo 328, artículo 4.i.



del Ambiente, entre cuyas funciones de encuentra mantener un registro de todos los residuos, vertidos, emisiones, depósitos u otras fuentes de emisiones o sustancias peligrosas o potencialmente peligrosas para el medio ambiente. En Trinidad y Tabago, la Ley de Gestión Ambiental señala que el Ministro puede establecer reglamentos sobre procedimientos para el registro de las fuentes contaminantes que pueden ser liberadas al medio ambiente y la caracterización de tales fuentes, así como procedimientos y estándares para el monitoreo periódico de emisiones de contaminantes<sup>15</sup>. En Antigua y Barbuda, la Ley de Gestión y Protección Ambiental (núm. 11 de 2015) indica en su artículo 26 que la autoridad deberá establecer un registro de fuentes de contaminación con información de la cantidad, condiciones o concentraciones relevantes para la identificación de cada contaminante, el que deberá estar disponible para inspección por parte del público.

El Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR) ha llevado a cabo varios programas para facilitar la implementación de RETC en países de la región como la Argentina, Belice, Chile, Costa Rica, Cuba, el Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, la República Dominicana y el Uruguay, así como el diseño de un RETC regional para Centroamérica. En América Latina y el Caribe, los proyectos del UNITAR y la cooperación de países, entre ellos España, están resultado clave para la implementación de estos registros.

Como se aprecia en el mapa III.1, solo dos países de la región —Chile y México— disponen de un RETC operativo que emite informes periódicos. Ambos registros, cuyos primeros informes públicos datan de 2007 y 2006, respectivamente, fueron impulsados por los compromisos adquiridos en tratados de libre comercio (véase el recuadro II.1).

**Mapa III.1**  
América Latina y el Caribe: estado de la creación de registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC), marzo de 2017



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.

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

<sup>15</sup> Véase el artículo 26.



En 2015 se dio inicio a la implementación del RETC en el Perú, con la realización de una serie de talleres de capacitación con las industrias priorizadas para la fase inicial en la que las empresas informarán de manera voluntaria. La resolución ministerial para la creación del RETC en el Perú se encuentra aún pendiente. Desde 2015 también se han realizado una serie de talleres y capacitaciones a funcionarios del gobierno y a la población en general sobre la implementación de este registro en el país. El RETC es parte de los compromisos asumidos por el Perú para su ingreso a la OCDE.

El establecimiento de un RETC, de conformidad con las buenas prácticas internacionales, asegurando la disponibilidad de información para el público, también es una de las recomendaciones de la evaluación de desempeño ambiental de Colombia realizada en 2014 por la OCDE y la CEPAL<sup>16</sup>. Esta recomendación fue recogida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 del país.

En el marco de los compromisos derivados del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana han iniciado acciones para el diseño de registros en el nivel nacional y trabajan en el diseño y la implementación de un RETC regional. Con el apoyo técnico de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y el UNITAR, estos países ya han realizado evaluaciones de la infraestructura existente para la implementación del RETC y se encuentran en distintas etapas para su puesta en marcha.

De estos países, Honduras es el que se encuentra en la fase más avanzada de implementación del RETC. Durante el bienio 2012-2013, el país ejecutó un proyecto de diseño de las características clave del RETC y realizó una prueba piloto, cuyos informes para 2011, 2012 y 2013 se encuentran disponibles en línea<sup>17</sup>. Mediante el acuerdo ministerial núm. 1070-2014, publicado en el Diario Oficial el 15 de abril de 2015, se aprobó el reglamento del RETC en virtud del cual se define que los establecimientos sujetos a informe deberán presentar su primer informe anual en 2017. Con el fin de preparar el proceso, en 2015 se invitó a las industrias a realizar un informe voluntario al RETC. Guatemala también ha avanzado en el diseño de las características clave del RETC y realizó una prueba piloto en 2012.

De manera paralela, pero sin estar aún inmersos en el proyecto de RETC regional centroamericano, Belice y Panamá también iniciaron el diseño de sistemas nacionales en 2010 con el apoyo de la CCAD, el Fondo Fiduciario del Programa de Inicio Rápido del Enfoque Estratégico para la Gestión de Productos Químicos a Nivel Internacional (SAICM) y el UNITAR.

En Jamaica, con el apoyo de la Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación, se trabaja en la construcción de un registro en línea de emisiones y transferencia de contaminantes. En el Ecuador, en tanto, en 2011 se realizó una prueba piloto y desde 2012 se trabaja en el diseño, desarrollo e implementación del RETC en la plataforma del Sistema Único de Información Ambiental (SUIA) del Ministerio del Ambiente.

En el Brasil, la instrucción normativa núm. 31 de diciembre de 2009 introdujo el requerimiento de un RETC en el informe anual del Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), vinculado al Ministerio del Medio Ambiente. A partir de esa fecha, el país ha comenzado a implementar una serie de acciones para su gradual puesta en marcha<sup>18</sup>. En el cuadro III.4 se resumen las principales características de los RETC del Brasil, Chile, Honduras, México y el Perú.

<sup>16</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (CEPAL/OCDE), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014* (LC/L.3768), Bogotá, 2014.

<sup>17</sup> Véase Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente), "Información pública" [en línea] <http://www.rechn.org/reportes.html>.

<sup>18</sup> Véase Ministerio del Medio Ambiente, "Registro de Emissões e Transferência de Poluente" [en línea] <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/residuos-perigosos/registro-de-emissoes-e-transferencia-de-poluente>.

**Cuadro III.4** América Latina y el Caribe (5 países): estado y características de los registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC)

País	Organismo del que depende	Año de implementación	Sustancias químicas reportadas	Tipos de emisiones	Presentación de los datos	Verificación de los datos	Publicación del primer informe	Publicación del primer informe obligatorio	Fecha de dictación del reglamento del RETC
Brasil	Instituto Brasileiro del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), Ministerio del Medio Ambiente	2011	194 sustancias contaminantes en aire, agua y suelo, y transferencias	Emisiones puntuales y difusas	Datos presentados a través de la ubicación de los declarantes, que pueden buscarse por: i) cuenca hidrográfica; ii) región; iii) estado y iv) ciudad	Toda la declaración sometida al sistema RETC del Brasil deberá contener expresamente los responsables legales y las informaciones transmitidas sometidas a auditoría interna y externa. Existe la posibilidad de sanción en caso de que no se actualice el Catastro Técnico Federal de Actividades Potencialmente Contaminantes y Utilizadoras de Recursos Ambientales, donde se hace constar las actividades generadoras de sustancias contaminantes (instrucciones normativas núm. 06 de 2013, núm. 18 de 2014 y núm. 1 de 2015)	Sin información	Sin información	2009
Chile	Ministerio del Medio Ambiente	2005	120 sustancias en agua, aire, suelo y transferencias	Emisiones puntuales (fuentes fijas) y difusas: leña domiciliaria, transporte vehicular, incendios forestales y quemas agrícolas	Datos desagregados por región y comuna, y georreferenciados desde 2014	El encargado del establecimiento es responsable de la veracidad de la información y tiene la obligación de no falsear ni omitir datos intencionalmente. Infracciones sancionadas por la Superintendencia del Medio Ambiente Ley núm. 20.417 (art. 35.m) y Código Penal (art. 201)	2007	2014 (a través de ventanilla única, según lo establecido en el Reglamento)	2013
Honduras	Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MIAMBIENTE)	2015	114 sustancias y contaminantes del aire, agua, suelos y residuos peligrosos, así como compuestos orgánicos persistentes, gases de efecto invernadero y sustancias agotadoras de la capa de ozono	Fuentes fijas	Datos desagregados por departamento y municipio	Los establecimientos son responsables de la calidad de la información suministrada, utilizando la mejor información disponible Cuando el responsable del establecimiento sujeto a la presentación de informes detecte que el formato no está debidamente ingresado, deberá realizar las emendas que subsanen los errores o datos faltantes en un plazo no mayor de tres días hábiles contados a partir del ingreso de la información (Reglamento del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, Capítulo VI: infracciones y sanciones)	2012	2017	2015
México	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	1994	104 contaminantes en agua, aire, suelo y subsuelo, y transferencias en agua y residuos	Emisiones en sitio al aire, agua y suelo; transferencias fuera de sitio para disposición, reciclaje, reutilización, recuperación de energía, tratamiento, coprocesado (insumo de producción) y descargas al alcantarillado	Federal, estatal, municipal	El promoviente es responsable de la veracidad de la información La Secretaría realiza actos de inspección y vigilancia (Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, Artículo 30)	1997 (reporte federal en papel)	2006 (reporte de 2004) –uyu anual	2004 (reformado en 2014)
Perú	Ministerio del Ambiente	2015	132 sustancias químicas, 12 parámetros físicos, químicos y biológicos, y 18 categorías de residuos peligrosos	Fuentes fijas	Sin información	Sin información	2016	Sin información	En trámite

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



## C. Desafíos

A pesar de los avances evidentes en materia de acceso a la información ambiental, en muchos países de América Latina y el Caribe, la legislación para garantizar el ejercicio pleno del derecho aún no está completamente desarrollada o encuentra dificultades de implementación. Además del establecimiento de marcos legales que reconozcan y garanticen el derecho de acceso a la información pública, se precisa crear y poner en marcha órganos garantes independientes, con presupuesto propio y capacidad de fiscalización, como en los casos de Chile y México. De esta manera, dichos órganos garantes no solo se limitan a reconocer derechos, sino que imponen una obligación positiva y directa de respeto a las respectivas leyes de transparencia y acceso a la información pública. En ocasiones, las recomendaciones y decisiones de los órganos garantes en la región no son vinculantes.

Deben redoblarse los esfuerzos para avanzar hacia la máxima publicidad de la información ambiental en virtud de la protección del derecho de acceso a la información como derecho humano y del interés público, limitando, en lo posible, su clasificación como exenta. El régimen de excepciones debe ser excepcional, claro y limitado, y en su aplicación deben primar los criterios de interpretación restrictiva.

A fin de que las personas puedan participar de manera informada en la toma de decisiones en materia ambiental, también es necesario mejorar las capacidades para producir, procesar y difundir información sobre el estado del medio ambiente a nivel nacional. Si bien los países están avanzando en el establecimiento de sistemas de información ambiental, el desafío radica en mantener dichos registros operativos, accesibles y actualizados, y, sobre todo, en definir un estándar de la información mínima que estos sistemas deberían contener para permitir un mayor acceso a la información ambiental y fortalecer la participación activa de la sociedad en la gestión ambiental.

Además, y dado que no basta con ampliar la oferta de información ambiental estratégica para que esta se utilice, 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. En este contexto, en la región debe prestarse especial atención al establecimiento de procedimientos expeditos para acceder a la información ambiental, así como de medidas afirmativas para brindar acceso a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad y a aquellos que tradicionalmente tienen una baja representación política, como las mujeres, los jóvenes, los pueblos indígenas y las personas afrodescendientes.

Destaca en este contexto la experiencia de México, donde el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 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 núm. 9097 de Regulación del Derecho de Petición de Costa Rica de 2013 establece una consideración especial para las comunidades autóctonas o indígenas, y en el artículo 5 se establece 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.

En la última década, países como Colombia, Guatemala, México y el Perú también han sancionado leyes de reconocimiento, fomento y protección de las lenguas nativas, que incorporan disposiciones referidas a la difusión de información en dichas lenguas<sup>19</sup>.

La región también 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 contexto, como ya se mencionó, el establecimiento y desarrollo de registros públicos de emisiones y transferencias de contaminantes ha resultado ser una herramienta poderosa para poner a disposición del público información sistematizada de agentes, tanto públicos como privados, con claros beneficios para la gestión ambiental.

Los países pueden, asimismo, beneficiarse de diversas iniciativas voluntarias que contribuyen a transparentar la información en manos de agentes privados, como las ya mencionadas Iniciativa Mundial de Presentación de Informes e Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), y otras como el CDP (anteriormente Carbon Disclosure Project)<sup>20</sup>. Esta última motiva a empresas y ciudades a divulgar información respecto de sus efectos ambientales, proporcionando a los encargados de tomar decisiones los datos que necesitan para cambiar el comportamiento del mercado.

En el Perú, por ejemplo, los titulares de proyectos de explotación, beneficio, labor general, transporte y almacenamiento minero están obligados a presentar anualmente un informe público de sostenibilidad ambiental que contenga información sobre el desempeño social y ambiental de su actividad conforme a las pautas otorgadas por la autoridad ambiental competente<sup>21</sup>. A fin de dar cumplimiento a esa obligación, y mientras no se publiquen las pautas para presentación de los informes, la autoridad recomendaba tomar como referencia los parámetros establecidos por la Iniciativa Mundial de Presentación de Informes<sup>22</sup>.

Los países también han comenzado a legislar y a generar incentivos para la adopción de ecoetiquetados y otros mecanismos de información para expresar el compromiso de las empresas con la sostenibilidad e informar y educar a los consumidores. Las leyes generales del medio ambiente de Costa Rica, El Salvador, México, el Perú y Trinidad y Tabago contienen disposiciones para regular la certificación ecológica de procesos o productos<sup>23</sup>.

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

En el Cono Sur, las ecoetiquetas más usadas son aquellas que identifican la eficiencia energética de aparatos eléctricos, la gestión de bosques y los artículos de oficina (por ejemplo, cartuchos de tinta) (Claro y otros, 2012).

<sup>19</sup> Véanse la Ley núm. 1381 de 2010 de Colombia, el decreto núm. 19 de 2003 de Guatemala, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas de 2015 de México y la Ley núm. 29.735 de 2011 del Perú.

<sup>20</sup> Véase CDP [en línea] <https://www.cdp.net/es>.

<sup>21</sup> Decreto supremo núm. 040-2014: Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte y Almacenamiento Minero, Artículo 148.

<sup>22</sup> Véase Ministerio de Energía y Minas [en línea] [www.minem.gob.pe](http://www.minem.gob.pe).

<sup>23</sup> Costa Rica: Ley núm. 7.554 Orgánica del Ambiente (1995), artículo 74; El Salvador: decreto núm. 233, Ley del Medio Ambiente (1998), artículo 38 y Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente (decreto núm. 17) (2000), artículos 57-59; México: Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988), artículo 38.V; Perú: Ley núm. 28.611 General del Ambiente (2005), artículo 80; Trinidad y Tabago: Ley núm. 3 [REF: Environmental Management Act] (2000), artículo 34.



Se requiere ampliar el acceso de los gobiernos y la sociedad civil a las herramientas de tecnología e información ambiental disponibles, lo que contribuye, entre otras cosas, a la circulación de la información sin costo para los usuarios y a una mayor transparencia de la gestión pública. En este contexto se destaca la Iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto, que aspira 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<sup>24</sup>. Otras iniciativas, como la red de información Eye on Earth<sup>25</sup>, que fuera destacada en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible<sup>26</sup>, permiten compartir información y avances tecnológicos relacionados con el medio ambiente.

Un desafío adicional corresponde a la difusión de información oportuna y veraz a la población en caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, ya sea imputable a actividades humanas o debida a causas naturales, que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar los daños eventuales. Aun cuando los Estados han asumido obligaciones en la materia en virtud de las normas internacionales de derechos humanos<sup>27</sup> y algunos países como Antigua y Barbuda, Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador, Haití, Panamá, el Perú y San Vicente y las Granadinas<sup>28</sup>, tienen regulaciones al respecto, persisten desafíos en la región<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Véase Alianza para el Gobierno Abierto [en línea] <http://www.opengovpartnership.org>.

<sup>25</sup> Véase Red de información Eye on Earth [en línea] <http://eye-on-earth.net/>.

<sup>26</sup> "Reconocemos la importancia de los datos basados en la tecnología espacial, la supervisión 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 en el desarrollo de 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 sus esfuerzos para recoger datos ambientales" (Naciones Unidas, 2012b).

<sup>27</sup> Véase Naciones Unidas, "Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos, Başkut Tunçak" (A/HRC/30/40), Nueva York, 2015 [en línea] <http://undocs.org/es/A/HRC/30/40>.

<sup>28</sup> Antigua y Barbuda: Ley núm. 13 de 2002, artículo 3; Bolivia (Estado Plurinacional de): Reglamento General de Gestión Ambiental (1992), artículo 21; Colombia: Ley núm. 1523 por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones (2012), artículo 3.15 y capítulo IV; Ecuador: Ley núm. 37 de Gestión Ambiental (1999), artículo 29; Haití: Decreto sobre la gestión del medio ambiente y regulación de la conducta de los ciudadanos para un desarrollo sostenible (2006), artículo 149; Panamá: Ley núm. 41 General de Ambiente (1998), artículo 53; Perú: decreto supremo núm. 002-2009 que aprueba el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (2009), artículo 4; San Vicente y las Granadinas: Ley nacional de emergencia y gestión de desastres (2006), artículo 17.2.c.

<sup>29</sup> En noviembre de 2015, tras el colapso catastrófico de una presa de relaves en el estado de Minas Gerais (Brasil), el Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente y el Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos manifestaron que no era aceptable que tomara tres semanas acceder a la información sobre los riesgos tóxicos del desastre minero. Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), "Brazilian mine disaster: 'This is not the time for defensive posturing', UN rights experts", Ginebra, 25 de noviembre de 2015 [en línea] <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16803&LangID=E>.



## La participación pública en la toma de decisiones en materia ambiental en América Latina y el Caribe

- A. Avances en los últimos años
- B. Participación en la toma de decisiones relativa a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto sobre el medio ambiente
- C. Participación en la elaboración de normas, planes, programas y políticas ambientales
- D. Mecanismos de democracia directa y semidirecta utilizados en asuntos ambientales
- E. Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes
- F. Desafíos





## A. Avances en los últimos años

A 25 años de la Cumbre para la Tierra, en la mayoría de los países de la región se han incluido disposiciones relacionadas con la participación pública en la legislación de medio ambiente y en leyes temáticas o sectoriales relacionadas (véase el recuadro IV.1).

En los últimos años, la participación pública ha ido permeando no solo las leyes generales de ambiente en la región, sino también las políticas y leyes sectoriales relacionadas con la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Las leyes de cambio climático del Brasil, Guatemala, Honduras y México sancionadas en la última década incluyen disposiciones específicas sobre participación pública.

- La Ley que establece la Política Nacional sobre Cambio Climático del Brasil (Ley núm. 12.187) de 2009 tiene entre sus directrices el estímulo y apoyo a la participación de la sociedad civil organizada en el desarrollo y la ejecución de políticas, acciones, planes y programas relacionados con el cambio climático.
- La Ley Marco de Cambio Climático (decreto núm. 7-2013) de Guatemala tiene entre sus principios el de la participación. Por ello, se debe incluir la participación más amplia de ciudadanos y organizaciones, incluso de los distintos pueblos, en el diseño de planes, programas y acciones relacionadas con el cambio climático. Establece la creación del Consejo Nacional de Cambio Climático como ente regulador con participación pública y privada que incluye representantes de organizaciones indígenas, entre cuyas funciones está la de elaborar, junto con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Plan de Acción Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.
- En la Ley de Cambio Climático de Honduras, aprobada mediante el decreto núm. 297 de 2013, se plantea que la gestión, creación y establecimiento de medidas de prevención, adaptación y mitigación del cambio climático deben ajustarse al principio de la participación ciudadana en las actividades de conservación, protección y restauración del medio ambiente. Asimismo, se establece la creación de dos comités interinstitucionales de cambio climático con participación de la sociedad civil organizada.
- En la Ley General de Cambio Climático de México de 2012 (actualizada en 2016) se señala que deberá promoverse la participación corresponsable de la sociedad en las materias previstas en la ley. Se contempla, asimismo, la participación ciudadana en la formulación de la política nacional de cambio climático, la estrategia nacional y el programa de cambio climático y los programas en materia climática de las entidades federativas. También se establece la creación de un consejo de cambio climático, integrado por miembros de los sectores social, privado y académico, entre cuyas funciones está la de promover la participación social, informada y responsable, a través de consultas públicas.

Las leyes forestales de Honduras, México y el Perú también incluyen disposiciones expresas sobre participación pública en la gestión forestal.

- En la Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre de Honduras se mandata la creación de consejos consultivos forestales y se instruye la participación e integración plena de autoridades locales y grupos organizados de cada comunidad (en los artículos 25 a 28 se consignan las atribuciones de dichos consejos).
- En la Ley General de Desarrollo Forestal Sostenible de México de 2003 (modificada en enero de 2017) se incluye un capítulo referido al derecho a la información, la participación social y la concertación en materia forestal en el que se señala que el Ejecutivo Federal promoverá la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal.

**Recuadro IV.1**  
América Latina  
y el Caribe: la  
participación  
pública en leyes y  
políticas sectoriales  
relacionadas con el  
desarrollo sostenible

## Recuadro IV.1 (conclusión)

- Entre los principios de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del Perú, núm. 29.763 de 2011, se incluye el de la participación en la gestión forestal. De acuerdo con la Ley, este principio otorga a toda persona el derecho y el deber de participar responsablemente en los procesos para la toma de decisiones respecto de la definición, la aplicación y el seguimiento de las políticas, la gestión y las medidas relativas a los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores interesados, incluidas las comunidades nativas y campesinas, tanto a nivel individual como colectivo.

También se ha incorporado la participación pública en las disposiciones de las políticas sectoriales adoptadas en los últimos años en la región. Son ejemplos de ello la Política Energética de Chile y la Política Nacional de Aguas del Uruguay.

En Chile, la Política Energética Energía 2050, aprobada mediante el decreto núm. 148 de 2015, plantea la necesidad de garantizar la existencia de procesos formales de participación ciudadana temprana, informada, simétrica e incidente en las políticas, planes y proyectos a nivel nacional, regional y local.

En el Uruguay, la Ley núm. 18.610 de 2009, que establece la Política Nacional de Aguas, contiene un capítulo específico sobre participación en el que se señala que se entiende por participación el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio (art. 18), y que los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan (art. 19).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

En varios países de la región se otorga rango constitucional al derecho de las personas a participar en la vida pública nacional y en la mayoría de las legislaciones ambientales se reconoce o promueve la participación de las personas en la gestión ambiental (véase el cuadro IV.1). En Colombia, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de), la participación pública en los asuntos ambientales está reconocida en la Constitución. Asimismo, países como Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador y Honduras han sancionado leyes sobre participación pública, que, si bien no son expresamente ambientales, reconocen y garantizan el derecho de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, entre ellos los ambientales.

Los países también han avanzado en el establecimiento de mecanismos de democracia semidirecta o directa, como la iniciativa legislativa popular, que puede utilizarse en asuntos ambientales. La mayoría han generado instancias formales y permanentes de consulta sobre asuntos ambientales, donde los representantes de diversos sectores de la sociedad pueden pronunciarse o hacer observaciones sobre los planes, políticas, normas o programas propuestos por la autoridad. En el cuadro IV.2 se presentan algunos ejemplos de la región.



**Cuadro IV.1**  
América Latina y el Caribe: marcos legales que resguardan el derecho a la participación en la gestión pública o ambiental

País	Tratamiento constitucional del derecho a la participación en la vida pública nacional o en asuntos ambientales	Ley de participación pública (año)	Reconocimiento legal del derecho a la participación en la gestión ambiental o promoción de la participación en la gestión ambiental
Antigua y Barbuda	--	--	Ley de Gestión y Protección Ambiental, núm. 11 de 2015, arts. 5.f, 7.2.r, 7.2.s, 21, 30, 41, 46.4, 48, 55 y 108
Argentina	--	--	Ley General del Ambiente núm. 25.675 (2002), arts. 2, 19, 20 y 21 Decreto núm. 1172 (2003)
Bahamas	--	--	Ley sobre Conservación y Protección del Paisaje Físico de las Bahamas, núm. 12 (1997), arts. 8 y 18
Barbados	--	--	Ley de Planificación del País y de la Ciudad, núm. 14 de 1968, arts. 8, 9 y 27
Belice	--	--	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 22 (1992), art. 20 Reglamento de la Evaluación de Impacto Ambiental, núm. 107 de 1995, arts. 18 y 20
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Arts. 26, 241 y 242	Ley de Participación y Control Social, núm. 341 (2013)	Ley del Medio Ambiente, núm. 1333 (1992), arts. 78 y 92 y título X Reglamento General de Gestión Ambiental, título VII
Brasil	Art. 1 (párrafo único)	Decreto que instituye la Política Nacional de Participación Social (PNPS) y el Sistema Nacional de Participación Social (SNPS), y otras providencias, núm. 8243 (2014)	Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, núm. 6938 (1981), art. 2.X Ley núm. 9.795 para la educación ambiental, el establecimiento de la Política Nacional de Educación Ambiental y otras medidas (1999), art. 5.IV
Chile	Art. 1	Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, núm. 20.500 (2011)	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, núm. 19.300 (1994), art. 4 Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, núm. 20.500 (2011), art. 69
Colombia	Arts. 40 y 79	Ley sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, núm. 134 (1994) Ley por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, núm. 1757 (2015)	Decreto por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, núm. 1076 (2015) 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, núm. 99 (1993), art. 69 Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, decreto núm. 2811 (1974)
Costa Rica	Art. 9	--	Ley Orgánica del Ambiente, núm. 7554 (1995), arts. 2, 6, 8 y 22
Cuba	--	--	Ley del Medio Ambiente, núm. 81 (1997), art. 9.c
Dominica	--	--	Ley de planificación física, núm. 5 de 2002, art. 10
Ecuador	Arts. 61(2), 95 y 102	Ley Orgánica de Participación Ciudadana, núm. 13 de 2010	Ley de Gestión Ambiental, núm. 37 (1999), arts. 9 (inciso m) y 28 Código Orgánico del Ambiente (2018), arts. 5.10, 8.4, 9.6, 18, 48 y 184 <sup>a</sup>
El Salvador	--	--	Ley de Medio Ambiente, decreto legislativo núm. 233 (1998), arts. 8, 9, 10 y 11 (inciso d)
Granada	--	--	Ley de Planificación Física y Control del Desarrollo, núm. 25 de 2002, arts. 6, 15, 16, 17 y 25

Cuadro IV.1 (conclusión)

País	Tratamiento constitucional del derecho a la participación en la vida pública nacional o en asuntos ambientales	Ley de participación pública (año)	Reconocimiento legal del derecho a la participación en la gestión ambiental o promoción de la participación en la gestión ambiental
Guatemala	Art. 136 (participar en actividades políticas)	--	Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, acuerdo gubernativo núm. 431-2007
Guyana	Arts. 13, 25, 38.a y 149.c	--	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 11 (1996), art. 4.b
Haití	--	--	Decreto de la Gestión Ambiental para el Desarrollo Sostenible (2005), arts. 12, 58 y 69
Honduras	Art. 5	Ley de Participación Ciudadana, decreto núm. 3 de 2006 Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, decreto núm. 190-2012	Ley General del Ambiente, núm. 104 (1993), arts. 9.d y 102 Reglamento General de la Ley del Ambiente, acuerdo núm. 109-93, art. 10
Jamaica	--	--	Ley de Planificación Urbana y Rural, núm. 42 de 1957, arts. 5, 6 y 11
México	Art. 26	--	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988) título V, capítulo I (entre otros) Ley General de Cambio Climático (2012)
Nicaragua	Art. 50	--	Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, núm. 217 (1996), art. 12
Panamá	Art. 80 (derecho a participar en la cultura) Arts. 108 y 124 (pueblos indígenas y comunidades campesinas)	--	Ley General de Ambiente de la República de Panamá, núm. 41 (1998), art. 97
Paraguay	Arts. 65 y 117 (pueblos indígenas)	--	--
Perú	Arts. 2.17 y 31	Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos, núm. 26.300 (1994)	Ley General del Ambiente, núm. 28.611 (2005), art. III y capítulo 4
República Dominicana	Arts. 2 y 22	--	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales, núm. 64-00 (2000), art. 6
Saint Kitts y Nevis	--	--	Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental, núm. 5 (1987), art. 35 Ley de Control y Planificación, núm. 14 de 2000, art. 4 (inciso g)
San Vicente y las Granadinas	--	--	Ley de Planificación Urbana y Rural, núm. 45 de 1992, arts. 13, 16 y 17
Santa Lucía	--	--	Ley de Planificación Física y Desarrollo, núm. 29 de 2001, arts. 7, 12, 22, 23 y 34
Suriname	Arts. 4, 6, 46 y 52	--	--
Trinidad y Tabago	--	--	Ley de Gestión Ambiental, núm. 3 (2000), arts. 16.2 y 27
Uruguay	--	Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, núm. 18.567	Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 17.283 (2000), art. 6 (inciso d)
Venezuela (República Bolivariana de)	Art. 62	--	Ley Orgánica del Ambiente (2006), art. 39 y capítulo II

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

<sup>a</sup> El Código Orgánico del Ambiente del Ecuador entrará en vigor una vez que hayan transcurrido 12 meses contados desde el 12 de abril de 2017, fecha de su publicación en el Registro Oficial. Por ello, la normativa vigente durante dicha vacancia legal corresponde a la Ley de Gestión Ambiental, núm. 37 (1999), que posteriormente quedará derogada.



Cuadro IV.2

América Latina y el Caribe (8 países): instancias formales y permanentes de consulta sobre asuntos ambientales

País	Instancia formal y marco legal que la establece	Misión y objetivos
Brasil	Consejo Nacional para el Medio Ambiente (CONAMA) Creado por la Ley núm. 6938 de 1981 sobre la Política Nacional de Medio Ambiente, regulada por el decreto núm. 99.274 de 1990	El CONAMA es un órgano consultivo y deliberativo del Sistema Nacional del Medio Ambiente (SISNAMA) y tiene por misión promover la conciliación necesaria entre los distintos sectores de la sociedad dado su carácter democrático y su composición ampliamente representativa. En el CONAMA participan órganos federales, estatales y municipales, así como el sector empresarial y la sociedad civil.
Chile	Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente Creado por la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley núm. 19.300) arts. 76 y 77	Corresponderá al Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente absolver las consultas que le formulen el Ministro del Medio Ambiente y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, y emitir opiniones sobre los anteproyectos de ley y decretos supremos que fijen normas de calidad ambiental, planes de prevención y de descontaminación, regulaciones especiales de emisiones y normas de emisión que sean sometidas a su conocimiento. También podrá pronunciarse, de dicho oficio, sobre temas ambientales de interés general y ejercer todas las demás funciones que le encomiende el Ministerio y la Ley.
Colombia	Consejo Nacional Ambiental y Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales Creados por la Ley núm. 99 de 1993 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 (arts. 13 y 26)	El Consejo Nacional Ambiental tiene por objeto asegurar la coordinación intersectorial a nivel público de las políticas, los planes y los programas en materia ambiental y de recursos naturales renovables. Las recomendaciones del Consejo no son obligatorias ni constituyen pronunciamientos o actos administrativos de los miembros que lo integran. Está integrado, entre otros, por representantes de comunidades indígenas y afrodescendientes, distintos gremios y organizaciones no gubernamentales (ONG) ambientales. Los Consejos Directivos de las Corporaciones Autónomas Regionales son el órgano de administración de la máxima autoridad ambiental regional y están integrados, entre otros, por representantes del Gobierno nacional, las entidades territoriales, comunidades indígenas y afrodescendientes, distintos gremios y ONG ambientales.
Costa Rica	Consejos Regionales Ambientales —creados por la Ley Orgánica del Ambiente, núm. 7554 (1995), arts. 7 y 8 Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO) creada por la Ley de Biodiversidad núm. 7788 (1988), art. 14	Los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio de Ambiente y Energía, son una las máximas instancias regionales desconcentradas, con participación de la sociedad civil, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de las actividades, los programas y los proyectos en materia ambiental. Entre las funciones de los Consejos Regionales Ambientales se destacan: i) promover, mediante actividades, programas y proyectos, la mayor participación ciudadana en el análisis y la discusión de las políticas ambientales que afecten a la región, y ii) proponer actividades, programas y proyectos que fomenten el desarrollo sostenible y la conservación del ambiente en la región. La CONAGEBIO es un órgano consultor del Poder Ejecutivo y de las instituciones autónomas en materia de biodiversidad, los que podrán consultar a la Comisión antes de autorizar los convenios, nacionales o internacionales, o de establecer o ratificar acciones o políticas que incidan en la conservación y el uso de la biodiversidad. La Comisión Plenaria de la CONAGEBIO está integrada, entre otros, por representantes del Consejo Nacional de Rectores, la Mesa Nacional Campesina, la Mesa Nacional Indígena, la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCAEP).
Ecuador	Consejo Ciudadano Sectorial y consejos consultivos locales Creados en virtud del Código Orgánico del Ambiente (2017), art. 18	El Código Orgánico del Ambiente, que fue adoptado en 2017 y entrará en vigor en abril de 2018, establece dos instancias para canalizar la participación ciudadana en la gestión ambiental: el Consejo Ciudadano Sectorial y los consejos consultivos locales. Estos consejos estarán integrados por representantes de la sociedad civil, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos de la circunscripción territorial que corresponda, de conformidad con la Ley.
Guatemala	Consejo Nacional de Cambio Climático Creado en virtud del decreto núm. 7, Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (2013), art. 8	El Consejo Nacional de Cambio Climático está integrado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y organizaciones ambientalistas. Las funciones del Consejo incluyen la regulación, la supervisión de la puesta en marcha de acciones y la resolución de conflictos para dar seguimiento a la implementación de las acciones derivadas de esta ley, incluida la política nacional de cambio climático, el fondo de cambio climático, las estrategias, planes y programas orientados a la mitigación (reducción de emisiones), y la adaptación a los efectos del cambio climático.
Jamaica	Comités locales de manejo forestal Creados en virtud de la Ley Forestal (1996), art. 12	Los comités deben contar con al menos dos miembros que tengan conocimiento local del área. Entre las funciones de los comités se encuentran: monitorear las condiciones de los recursos naturales en la reserva forestal, realizar debates y reuniones públicas, y proponer incentivos para prácticas de conservación en el área donde se encuentra la reserva forestal pertinente.
México	Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable Creado en virtud de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1998) Consejo de Cambio Climático Creado en virtud de la Ley General de Cambio Climático (2012), capítulo III, art. 51 (Consejo de Cambio Climático)	El Consejo Consultivo Nacional para el Desarrollo Sustentable es un espacio en el que interactúan diferentes representantes de la sociedad interesados en analizar cómo el gobierno federal realiza diferentes actividades para el cuidado y la protección del medio ambiente. El Consejo de Cambio Climático es el órgano permanente de consulta de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y está integrado por al menos 15 miembros provenientes de los sectores social, privado y académico (debe garantizarse el equilibrio entre los sectores y los intereses respectivos).

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

Un factor habilitador de la participación, particularmente relevante en la gobernanza de los recursos naturales, es el reconocimiento legal, al más alto nivel, de los derechos de asociación y de reunión pacífica. Al respecto, el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la libertad de reunión y asociación pacíficas, Maina Kiai, señaló en su informe de 2015 que estos derechos desempeñan un papel fundamental en la creación de espacios y oportunidades para la participación real y efectiva de la sociedad civil en los procesos de adopción de decisiones en todo el espectro de actividades de explotación de los recursos naturales. Agregó, además, que estos derechos pueden facilitar un diálogo constructivo, particularmente relevante en este sector, habida cuenta de los intereses comunes y, en ocasiones, las prioridades contradictorias inherentes a la explotación de los recursos naturales<sup>1</sup>. Cabe destacar que en las Constituciones de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se reconocen expresamente los derechos de reunión y asociación pacíficas<sup>2</sup>.

## B. Participación en la toma de decisiones relativa a proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto sobre el medio ambiente

Junto con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, los países aprobaron el Principio 17 que plantea que “deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente” y el Principio 15 que señala que “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo dio así un impulso significativo a un instrumento de gestión ambiental que, si bien es perfectible, ha demostrado ser una valiosa herramienta para prevenir los daños que las actividades humanas ocasionan al ambiente. De la mano del Principio 10 de la misma Declaración, y coincidiendo con los procesos democráticos en curso en diversos países de la región, el desarrollo de estos instrumentos incluyó instancias de participación de la población en diferentes etapas. Es así como en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se ha establecido la obligación de evaluar los efectos ambientales de determinados proyectos, que incluyen instancias formales de información o participación pública. En el cuadro IV.3 se presenta el listado de proyectos más recurrentes que deben someterse obligatoriamente a una evaluación de impacto ambiental en los países de la región.

<sup>1</sup> Véase CEPAL/ACNUDH (2016, págs. 201-202).

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, las Constituciones de: Antigua y Barbuda (1981, art. 13), Belice (1981, arts. 3 y 13), Bolivia (Estado Plurinacional de) (2008, art. 21), Brasil (1988, art. 5), Jamaica (1962, art. 13), México (1917, art. 9), San Vicente y las Granadinas (1979, arts. 1 y 11) y Trinidad y Tabago (1976, art. 4).



Tipos de proyectos
Proyectos mineros
Centrales de generación de energía eléctrica y transmisión, establecimientos nucleares
Agroindustria, mataderos, criaderos
Terminales aéreas, terrestres y marítimos
Proyectos de saneamiento ambiental y rellenos sanitarios
Proyectos que afecten ecosistemas o causen efectos considerables para el ambiente o la salud humana
Proyectos de producción, almacenamiento, transporte o disposición de sustancias tóxicas peligrosas o similares
Proyectos de desarrollo turístico y de desarrollo urbano
Proyectos de aprovechamiento forestal
Proyectos de construcción de instalaciones químicas o aplicación de productos químicos
Proyectos ferroviarios, ferrocarriles, autopistas, carreteras
Oleoductos, gasoductos
Construcción de embalses, represas y diques
Proyectos de exploración o explotación de hidrocarburos
Producción industrial de siderúrgica
Proyectos o industrias de biotecnología o que impliquen el manejo genético o la producción de organismos modificados genéticamente
Proyectos que afecten parques nacionales o áreas protegidas
Proyectos pesqueros y acuícolas

**Cuadro IV.3**  
América Latina y el Caribe (22 países): actividades predominantes que deben someterse a evaluaciones de impacto ambiental según legislación nacional

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las legislaciones de la Argentina, Belice, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, el Paraguay, el Perú, la República Dominicana, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

En el cuadro IV.4 se da cuenta de las instancias de difusión y participación contempladas en las leyes referidas a la evaluación de impacto ambiental de proyectos en los 33 países de la región. Como se puede apreciar, la evaluación de impacto ambiental, en tanto instrumento de gestión ambiental preventivo, ha sido ampliamente adoptada en América Latina y el Caribe. En la mayoría de las leyes que regulan la evaluación de impacto ambiental en la región se incorporan disposiciones relacionadas con el acceso a la información y la participación, aun cuando en ocasiones su aplicación está sujeta al tamaño del proyecto o al potencial impacto sobre el medio ambiente. En ocasiones, ello ha generado acciones ante las cortes nacionales con el objeto de ampliar la comprensión del derecho a participar en asuntos ambientales, lo que ha generado una jurisprudencia relevante en la materia en la región<sup>3</sup>. Destaca en este contexto la doctrina de las expectativas legítimas en la subregión del Caribe, aplicable incluso a casos en los que no hay una obligación jurídica expresa (véase el recuadro IV.2).

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Sentencia de la Corte Suprema de Chile (EXP. No. 55.203-2016)" [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es/jurisprudencia/sentencia-la-corte-suprema-chile-exp-no-55203-2016>.



**Cuadro IV.4** América Latina y el Caribe: participación y difusión en la evaluación de impacto ambiental de proyectos

	<b>Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)</b>	<b>Disposiciones para la participación pública</b>	<b>Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación</b>	<b>Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público</b>
<p>Antigua y Barbuda Ley de Gestión y Protección Ambiental (núm. 11 de 2015) Ley de Planificación Física (2003)</p>	<p>La Ley de Planificación Física establece que el Ministro puede adoptar reglamentos para determinar el proceso de evaluación de impacto ambiental y la forma de los estudios de impacto ambiental (art. 81.2.g). También establece que se requerirá una evaluación de impacto ambiental para los proyectos y las actividades enumerados en la ley. Además, en consulta con el Oficial Principal de Medio Ambiente, la Autoridad de Control del Desarrollo puede requerir una evaluación de impacto ambiental si es probable que el proyecto o actividad tenga efectos significativos sobre el medio ambiente (art. 23.1-2). Si el Ministro declara que un área debe ser de protección ambiental, también puede ordenar que se lleve a cabo una evaluación de impacto ambiental con respecto a cualquier propuesta de actividad, iniciativa o desarrollo (art. 54.3.f).</p> <p>El Director del Departamento de Medio Ambiente puede requerir una evaluación de impacto ambiental a un organismo gubernamental si parece que una política, plan, programa o modificación propuesta por un ministerio, un departamento de Gobierno o un órgano estatutario puede tener un impacto negativo significativo en el medio ambiente (Ley de Gestión y Protección Ambiental, art. 36). El Ministro también puede exigir una evaluación de impacto ambiental para determinadas actividades, como la importación/venta de organismos extraños (art. 60.8).</p>	<p>La Ley de Gestión y Protección Ambiental estipula que la protección del medio ambiente se basará en la participación del público y la transparencia del proceso de toma de decisiones en materia de protección del medio ambiente (art. 4), y establece que el Ministro y el Departamento de Medio Ambiente deben promover y facilitar la participación de todas las personas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y comunidades locales en materias relacionadas con la gestión ambiental (arts. 5.1 y 7.1). La Autoridad de Control del Desarrollo puede consultar u obtener asesoramiento de otras autoridades, personas u grupos, según lo considere oportuno, a fin de lograr sus objetivos (Ley de Planificación Física, art. 5.4). El Planificador de la Ciudad y del País puede invitar a formular comentarios y declaraciones públicas si una solicitud es para un proyecto o actividad del tipo mencionado en el art. 22.2.</p>	<p>Ley de Planificación Física (art. 22.1): en el caso de una solicitud de proyecto o actividad del tipo que se menciona en el art. 22.2, o considerada por el Ministro como susceptible de afectar bienes o servicios de utilidad pública, o que sea adyacente o se pretenda realizar en propiedades adyacentes o cercanas, el Planificador de la Ciudad y del País exigirá al solicitante que publique los detalles de la solicitud. Si la solicitud versa sobre un proyecto o actividad del tipo que se menciona en la Ley de Planificación Física (art. 22.2), el Planificador de la Ciudad y del País puede publicar un aviso y colocar una copia de este en el lugar al que se refiere la solicitud, e invitar a formular observaciones y comentarios orales o escritos. Si durante el proceso de apelación el Tribunal decide que se llevará a cabo una consulta pública, se publicará la notificación en el Diario Oficial (art. 69).</p>	<p>La Autoridad de Control del Desarrollo deberá tener en cuenta cualquier observación hecha por cualquier persona con respecto a la solicitud o los posibles efectos del proyecto propuesto y considerada relevante (Ley de Planificación Física, art. 25.2.a).</p>
<p>Argentina Ley General del Ambiente, núm. 25.675 (2002)</p>	<p>Art. 11: toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución.</p>	<p>La ley federal contempla la participación pública en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental. La regulación específica se encuentra en la legislación estatal.</p>	<p>Regulado a nivel provincial.</p>	<p>La ley federal establece que las observaciones no serán vinculantes, pero, si son contrarias a la decisión de la autoridad, esta deberá hacer públicos los fundamentos para la decisión.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

	<b>Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)</b>	<b>Disposiciones para la participación pública</b>	<b>Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación</b>	<b>Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público</b>
Bahamas Ley sobre Conservación y Protección del Paisaje Físico de las Bahamas, art. 7 (2-3); la Ley Físico de las Bahamas, núm. 12 (1997, última enmienda en 2000) Ley de Planificación y Subdivisión, núm. 4 de 2010	Ley sobre Conservación y Protección del Paisaje Físico de las Bahamas, art. 7 (2-3): la ley establece que la autoridad puede requerir un informe con los posibles efectos para ciertos proyectos. Planificación y Subdivisión (art. 14.1): se señala que es necesario realizar una evaluación de impacto ambiental cuando pueda preverse que un proyecto o actividad pueda tener efectos significativos sobre el medio ambiente; si el proyecto propuesto reviste importancia nacional, se desarrolla en tierras sensibles o tiene importancia natural, o si se trata de un proyecto significativo por su tamaño o complejidad o puede afectar significativamente el ambiente, entre otros.	La Ley establece que la autoridad puede recibir objeciones a la adjudicación de un permiso. El Ministro también puede establecer procedimientos para la participación pública en el proceso de elaboración de los estudios de impacto ambiental (Ley de Planificación y Subdivisión, art. 14.3.d). Cualquier proyecto que requiera una evaluación de impacto ambiental bajo la Ley de Planificación y Subdivisión también requerirá la aprobación del Comité de Urbanismo y Planificación. El Comité celebrará audiencias públicas para conocer y decidir sobre las solicitudes de desarrollo (art. 37.1).	Si la autoridad lo considera necesario, puede ordenar la publicidad de la concesión del permiso en al menos dos publicaciones de un periódico a intervalos de no más de tres días.	Todas las objeciones hechas a la autoridad sobre el permiso deberán ser consideradas antes de conceder dicho permiso.
Barbados Ley de Planificación de la Ciudad y del País (núm. 4 de 2010) Ley de Ordenación de Zonas Costeras (núm. 39 de 1998)	El Urbanista Jefe puede solicitar que se realice una evaluación de impacto ambiental cuando se presenta una solicitud. El Urbanista debe solicitar una evaluación de impacto ambiental si se propone que el desarrollo o uso del suelo se produzca en el área de gestión de la zona costera (Ley de Planificación de la Ciudad y del País, art. 17.1.1A). El plan de ordenación costera puede incluir normas para la evaluación de impacto ambiental de desarrollos que puedan afectar la conservación y ordenación de los recursos costeros (Ley de Ordenación de Zonas Costeras, art. 4.1.b).	No especificado.	No especificado.	No especificado.

Cuadro IV.4 (continuación)

	Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>Belize Ley de Protección Ambiental, núm. 22 (1992, última enmienda en 2009) Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, núm. 107 (1995, última enmienda en 2007) Ley de Tierras Nacionales, núm. 6 (1992, última enmienda en 2017)</p>	<p>La Ley de Protección Ambiental establece la evaluación de impacto ambiental para proyectos, actividades y programas que puedan afectar significativamente el ambiente. En el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental se describen instrumentos semejantes a los estudios de impacto ambiental, con diferentes denominaciones y requisitos, dependiendo de la magnitud del proyecto sujeto a evaluación. El Reglamento también esboza los proyectos o actividades que siempre requieren una evaluación de impacto ambiental. En otro anexo se enumeran las iniciativas, actividades y proyectos cuya evaluación de impacto ambiental se deja a discreción de la autoridad. Por último, en el Reglamento se enumeran los proyectos y actividades para los que nunca será necesaria una evaluación de impacto ambiental. Además, se presenta una lista de requerimientos mínimos a incluir en la evaluación de impacto ambiental. En otras leyes, como la Ley de Tierras Nacionales, se requiere, o se da al Ministro la discreción de requerir, una evaluación de impacto ambiental para ciertas actividades (tales como arrendamiento de tierras nacionales o concesión de licencia minera).</p>	<p>Los promotores de proyecto que soliciten una evaluación de impacto ambiental deben consultar al público y a otros organismos u organizaciones interesadas. El Reglamento prevé reuniones o audiencias públicas con el fin de conocer las inquietudes de la comunidad local respecto de los efectos ambientales de una iniciativa propuesta. Además, la autoridad puede abrir un período para recibir comentarios por escrito en cualquier momento del proceso. El Reglamento establece los factores que deben tenerse en cuenta para requerir una audiencia pública (uno de ellos es el grado de interés público en la propuesta). Aunque no se establece ni en la ley ni en los reglamentos, el Manual para los solicitantes de evaluación de impacto ambiental requiere la inclusión de un plan de participación pública en los términos de referencia.</p>	<p>El Reglamento obliga al promotor del proyecto a publicar en prensa un aviso sobre el proyecto. En él, deberá especificarse dónde y en qué momento se pueden revisar los documentos del proceso, así como las instancias de participación. El Reglamento estipula que las reuniones públicas requeridas, que tienen lugar durante el curso de la evaluación de impacto ambiental, deben "proporcionar información sobre la iniciativa propuesta a las personas cuyo entorno pueda verse afectado por esta". El Reglamento también exige que un solicitante que haya presentado una evaluación de impacto ambiental publique, en cuanto sea posible, un aviso con información sobre el proyecto y la evaluación de impacto ambiental en uno o más periódicos bilingües.</p>	<p>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 su desestimación. De conformidad con el Reglamento (art. 26.1.c), el Comité que examina la evaluación de impacto ambiental debe considerar los comentarios sobre los efectos recibidos del público.</p>
<p>Bolivia (Estado Plurinacional de) Ley del Medio Ambiente, núm. 1333 (1992) Reglamento General de Gestión Ambiental (1995) Reglamento de Prevención y Control Ambiental (1995, enmienda en 2013)</p>	<p>La Ley establece los estudios de evaluación de impacto ambiental para proyectos, obras y actividades. En el Reglamento figuran, como parte del proceso, varias categorías de estudios de impacto ambiental.</p>	<p>La Ley establece el derecho de las personas a participar en la gestión ambiental. De acuerdo con el Reglamento, la participación ciudadana en los procesos de decisión particular relativos a proyectos, obras o actividades se realizará a través de las Organizaciones Territoriales de Base y deberá regirse por el procedimiento establecido en el Reglamento de Prevención y Control Ambiental.</p>	<p>El Reglamento establece la elaboración de un resumen de la evaluación de impacto ambiental en un lenguaje comprensible, que deberá estar a disposición del público. Los documentos del proceso también deberán estar disponibles para consulta.</p>	<p>Las observaciones de las audiencias públicas son consultivas y la autoridad tiene la potestad de incorporarlas o desestimarlas.</p>
<p>Brasil Ley núm. 6938 (1981, modificada mediante la Ley núm. 1407/2011) Resolución núm. 001 (1986) Resolución núm. 237 (1997)</p>	<p>La Ley Federal establece la evaluación de impacto ambiental como instrumento de política nacional. El reglamento incorpora la evaluación de impacto ambiental como instrumento a nivel federal. Estas regulaciones se complementan con la legislación estadual.</p>	<p>El reglamento federal establece la inclusión de un período para que los interesados formulen comentarios a la evaluación de impacto ambiental. También se establece que si se considera necesario se realice una audiencia pública.</p>	<p>Regulado a nivel estadual.</p>	<p>Regulado a nivel estadual.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>Chile</p> <p>Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, núm. 19.300 (1994)</p> <p>Ley núm. 20.417 (2010)</p> <p>Decreto supremo núm. 40 (2013, última enmienda en 2014)</p>	<p>Corresponderá a la autoridad establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad en el proceso de calificación de los estudios de impacto ambiental y las declaraciones de impacto ambiental, cuando correspondan.</p> <p>Cualquier persona, natural o jurídica, podrá formular observaciones al estudio de impacto ambiental, para lo cual dispondrá de un plazo de 60 días.</p> <p>En el caso de las declaraciones de impacto ambiental, la autoridad competente podrá decretar la realización de un proceso de participación ciudadana por un plazo de 20 días, cuando se generen cargas ambientales para las comunidades próximas y siempre que lo soliciten al menos dos organizaciones ciudadanas con personalidad jurídica o diez personas naturales directamente afectadas.</p> <p>Cuando el proyecto afecte directamente a pueblos indígenas, la autoridad deberá diseñar y desarrollar un proceso de consulta de buena fe, que contemple mecanismos apropiados.</p>	<p>Cualquier persona, natural o jurídica, podrá imponerse del contenido del proyecto y del tenor de los documentos acompañados. La autoridad ordena al interesado publicar, a su costa, en el Diario Oficial y en un diario o periódico de la capital de la región o de circulación nacional, según sea el caso, un extracto visado por ella del estudio de impacto ambiental presentado. En el caso de las declaraciones de impacto ambiental, la autoridad competente publicará el primer día hábil de cada mes, en el Diario Oficial y en un periódico de circulación regional o nacional, según corresponda, una lista de los proyectos o actividades sujetos a declaraciones de impacto ambiental que se hubieran presentado a tramitación en el mes inmediatamente anterior.</p>	<p>El organismo competente considerará las observaciones como parte del proceso de calificación y deberá hacerse cargo de ellas, pronunciándose fundadamente respecto de todas en su resolución. Dicho pronunciamiento deberá estar disponible en la página web del Servicio con al menos cinco días de anticipación a la calificación del proyecto.</p>
<p>Colombia</p> <p>Ley núm. 99 (1993)</p> <p>Decreto núm. 1076 (2015)</p>	<p>La Ley establece el derecho de cualquier persona a participar en el proceso de expedición, modificación o cancelación de permisos y licencias. El reglamento estipula que la participación de las comunidades incluye el deber de informar a las comunidades sobre el alcance del proyecto, con énfasis en los efectos y las medidas de manejo propuestas. La consulta previa es obligatoria para proyectos en territorios de comunidades indígenas y afrodescendientes. Además, determinadas autoridades, tres organizaciones sin fines de lucro o 100 personas naturales pueden solicitar la realización de una audiencia pública. Las audiencias públicas tienen un reglamento especial (decreto núm. 330 de 2007).</p>	<p>La autoridad competente informará en el boletín oficial cuando se inicie el proceso y su decisión. 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.</p> <p>Cuando se solicite la audiencia pública, el solicitante de la licencia pondrá el estudio de impacto ambiental a disposición de los interesados para su consulta por lo menos 20 días antes de su celebración.</p>	<p>El reglamento estipula que se deberá valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante el proceso de evaluación de impacto ambiental.</p> <p>Respecto de las opiniones, informaciones y documentos que se reciban en la audiencia pública, se señala que deberá evaluarse si se consideran pertinentes en el momento de la toma de decisiones por parte de la autoridad competente.</p>
<p>Costa Rica</p> <p>Ley Orgánica del Ambiente núm. 7554 (1995)</p> <p>Decreto ejecutivo núm. 31.849 (2004)</p> <p>Decreto ejecutivo núm. 37.803 (2013)</p>	<p>La Ley obliga a las autoridades a fomentar la participación activa en la toma de decisiones. Además, toda persona tiene derecho a presentar observaciones ante la autoridad en cualquier momento del proceso de evaluación de impacto ambiental. También se establecen las audiencias públicas cuando la autoridad lo requiera.</p>	<p>Se divulgarán de forma activa los detalles de las actividades que estén en proceso de evaluación de impacto ambiental. Además, los expedientes de los estudios de impacto ambiental y los criterios y porcentajes de ponderación estarán disponibles para consulta.</p>	<p>Las observaciones deben incluirse y valorarse en el informe final.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

	Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
Cuba Ley núm. 81 (1997) Resolución núm. 77 (1999)	La Ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental que incluye el estudio de impacto ambiental como instrumento para obras y proyectos.	La Ley establece el principio de participación en la gestión del medio ambiente. En el reglamento se estipula que se deberán considerar los intereses de la ciudadanía, pero no se establecen mecanismos de participación.	El reglamento establece la creación de un registro del proceso de evaluación de impacto ambiental.	No especificado.
Dominica Ley de Planificación Física, núm. 5 de 2002 Directrices para evaluaciones de impacto ambiental (2009)	El solicitante debe presentar una evaluación de impacto ambiental si el proyecto de desarrollo propuesto figura en el Segundo Listado de la Ley de Planificación Física, a menos que la Autoridad determine lo contrario (Ley de Planificación Física, art. 23.1). La Autoridad o el Jefe de Planificación Física también pueden ejercer discreción para exigir al promotor que presente una declaración de evaluación de impacto ambiental. La Autoridad puede requerir una evaluación de impacto ambiental si considera que se podría producir un daño ambiental significativo (arts. 20.1.b y 23.2) y ejercerá facultades discrecionales basadas en otras características de la propuesta (art. 23).	Si se requiere una evaluación de impacto ambiental —o se requiere que el desarrollador publique o notifique el desarrollo— la Autoridad invitará a formular observaciones y comentarios públicos, ya sea por escrito o verbalmente (Ley de Planificación Física, art. 22.3.b). Una vez que se recibe una solicitud (y evaluación de impacto ambiental), el Jefe de Planificación Física puede consultar a cualquier funcionario público u otra persona —incluidos miembros del público y la sociedad civil— que parezca ser capaz de proporcionar información relevante para la solicitud. (art. 24.1). Si la Autoridad desea aprobar una solicitud que es contraria a un plan de desarrollo establecido, debe informar al público que llevará a cabo una consulta pública para examinar la solicitud dentro de los 28 días siguientes a la fecha de notificación.	Si la solicitud se encuentra dentro de una clase de desarrollo que el Ministro ha designado como susceptible de afectar bienes o servicios de utilidad pública, o que sea adyacente o se pretenda realizar en propiedades adyacentes o cercanas, el Director de Planificación Física puede requerir que el desarrollador publique detalles de su solicitud en el momento, en los lugares y de la manera en que se especifique en la notificación, o que proporcione detalles de su solicitud a las personas o autoridades que se especifiquen en la notificación (Ley de Planificación Física, art. 22). El solicitante deberá publicar y notificar a las personas especificadas cualquier solicitud: i) en relación con cambios en un edificio o edificio protegido sujeto a una orden de conservación; ii) para permisos para desarrollos en un área de protección ambiental, y iii) para requerimientos de evaluación de impacto ambiental, entre otros (art. 22.2). Para cualquier solicitud en la que se solicite al promotor publicar y notificar, la Autoridad podrá publicar un aviso en un diario y en el lugar a que se refiera la solicitud (art. 22.3). La Autoridad también publicará un aviso de la solicitud —que puede o no requerir una evaluación de impacto ambiental— en la Gaceta y otro periódico, si la solicitud es inconsistente en algún aspecto material con un plan de desarrollo aprobado, pero, no obstante ello, la Autoridad considera que se debe conceder el permiso. El aviso debe explicitar que la aplicación se aparta del plan (art. 27).	La Autoridad también tiene la obligación de tomar en cuenta cualquier comentario, declaración o informe realizado sobre una actividad o proyecto que requiera una evaluación de impacto ambiental (Ley de Planificación Física, art. 22.4). Cuando una propuesta es contraria a un plan de desarrollo, pero la Autoridad considera que, pese a ello, debe ser aprobada, debe "tener en cuenta cualquier informe, observación o comentario que se le presente ... incluidos los resultados de la consulta pública" (Ley de Planificación Física, art. 27, párr. 1).
Ecuador Ley de Gestión Ambiental núm. 37 (1999) Texto Unificado de Legislación Secundaria de Medio Ambiente, decreto ejecutivo núm. 3516 (2003, modificado en 2015) Decreto ejecutivo núm. 1040 (2008)	La Ley establece el proceso de evaluación de impacto ambiental para obras, proyectos o actividades que considera como instrumento el estudio de impacto ambiental.	La participación social es de cumplimiento obligatorio como parte de la obtención de la licencia ambiental (requerida para proyectos, obras o actividades que conforman las categorías II, III y IV). Los mecanismos de participación se definirán considerando el impacto que genera el proyecto.	La autoridad competente debe informar a la población de la realización de actividades o proyectos y de sus posibles efectos socioambientales. La convocatoria a las instancias de participación social se hará por uno o varios medios de amplia difusión. No podrá darse inicio a estas instancias sin que la información relevante para cada caso esté disponible para el público.	Los resultados de los mecanismos de participación deberán sistematizarse y presentarse junto con el estudio de impacto ambiental para que la autoridad los revise.

Cuadro IV.4 (continuación)

	Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>El Salvador Ley del Medio Ambiente, decreto núm. 233 (1998) Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, decreto núm. 17 (2000, modificado en 2009)</p>	<p>La Ley establecen determinadas actividades, obras o proyectos que requieren de un estudio de impacto ambiental.</p>	<p>Si los resultados de un estudio de impacto ambiental dan cuenta de la posibilidad de afectar la calidad de vida de la población o de suponer riesgos para la salud y el bienestar humanos y el medio ambiente, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales organizará una consulta pública del estudio en el o los Municipios donde se piense llevar a cabo la actividad, obra o proyecto.</p>	<p>Previo a su aprobación, los estudios se darán a conocer al público, a costa del titular, en un plazo de diez días hábiles, para que cualquier persona que se considere afectada exprese sus opiniones o haga sus observaciones por escrito. Lo cual se anunciará con anticipación en medios de cobertura nacional y a través de otros medios.</p>	<p>La Ley establece que el Ministerio deberá ponderar las opiniones recibidas en las consultas públicas.</p>
<p>Granada Ley de Planificación Física y Control del Desarrollo núm. 25 (2002, modificada en 2008) Ley de Gestión de Residuos núm. 16 (2001)</p>	<p>El solicitante debe completar una evaluación de impacto ambiental para cualquier desarrollo enumerado en el Anexo 2, a menos que la Autoridad exima de este requisito (Ley de Planificación Física y Control del Desarrollo, art. 25.2). De lo contrario, la Autoridad puede exigir discrecionalmente una evaluación de impacto ambiental si el desarrollo propuesto podría tener un efecto significativo en el medio ambiente (art. 25.1). La ley también requiere explícitamente una evaluación de impacto ambiental antes de que se establezca cualquier instalación de gestión de residuos (Ley de Gestión de Residuos, art. 11).</p>	<p>La participación pública no es un requisito, pero en la Ley se señala que el ministerio responsable de la planificación puede aprobar reglamentos que favorezcan la participación pública en el proceso de evaluación de impacto ambiental.</p>	<p>No mencionado en la legislación.</p>	<p>No mencionado en la legislación.</p>
<p>Guatemala Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente, núm. 68 (1986, modificada en 1993) Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental, acuerdo gubernativo núm. 137 (2016)</p>	<p>La Ley y el Reglamento establecen diferentes categorías de estudio de impacto ambiental para proyectos obras, industrias y actividades.</p>	<p>El proponente deberá desarrollar mecanismos de participación pública previo, durante y al finalizar el proceso de evaluación, control y seguimiento ambiental, según corresponda. La autoridad competente elaborará y emitirá los términos de referencia y contenido específico para la implementación de los mecanismos citados. Las personas individuales o jurídicas con interés podrán presentar sus observaciones, incluso la manifestación de oposición, dentro de un plazo de 20 días contados a partir del tercer día de la publicación del edicto (artículo 45 del Reglamento). Los edictos (nacional-regional) relacionados con un mismo instrumento ambiental deberán publicarse el mismo día. Las oposiciones presentadas dentro del plazo previsto en el presente artículo se informarán al proponente a efectos de que pueda fortalecer el instrumento y desvanecer sus deficiencias, ya sea técnica o documentalmente.</p>	<p>El proponente deberá publicar un edicto en un diario de circulación nacional y en el diario de mayor circulación regional en el área de influencia directa donde se ubique el proyecto, obra, industria o actividad, con el objeto de informar que se presentará un instrumento ambiental ante el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). El edicto deberá publicarse en español y en el idioma que predomine en el área donde se ubique el proyecto, obra, industria o actividad. Sin embargo, cuando el proyecto abarque varios municipios, la publicación deberá hacerse en español y en el idioma que predomine en cada uno de ellos. El formato para el edicto lo establecerá la autoridad competente. Todas las publicaciones del edicto realizadas por el proponente contendrán la misma información. La autoridad competente deberá colocar en su página web una copia digital de los edictos presentados. La información al público también deberá difundirse por radio.</p>	<p>En la resolución final del instrumento ambiental, la autoridad competente resolverá sobre las observaciones, opiniones u oposiciones que hayan sido presentadas, dentro de los 20 días de vista al público, por las personas individuales o jurídicas con interés, siempre y cuando cuenten con un fundamento técnico, científico o jurídico que respalde su opinión o criterio, notificándose de los resultados para determinar la solución o su diligenciamiento.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

	Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>Guyana Ley de Protección Ambiental, núm. 11 (1996) Reglamentos de Protección Ambiental (2000)</p>	<p>La Ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental con instrumentos similares al estudio de impacto ambiental para proyectos y actividades que se enumeran en el cuarto anexo de la ley o que pueden afectar significativamente al medio ambiente (Ley de Protección Ambiental, art. 11.1). La Agencia de Protección Ambiental también puede requerir que una autoridad pública o gubernamental presente una evaluación de impacto ambiental si la adopción o alteración de una política, programa o plan afecta significativamente el ambiente (art. 17.2).</p>	<p>La Agencia tiene como función central promover la participación pública en la adopción de decisiones de desarrollo ambientalmente sostenible (Ley de Protección Ambiental, art. 4.1) y facilitar la participación de las comunidades que puedan verse afectadas adversamente por la actividad de desarrollo, sobre todo en relación con las comunidades indígenas (art. 68.1.z). El proceso de evaluación de impacto ambiental permite al público presentar sus opiniones sobre la implementación de un proyecto, para consideración. La Ley también permite al público presentar observaciones por escrito a la Agencia (por un plazo de 28 días después de que se da la notificación del proyecto) y exponer las preguntas y los asuntos que se deben contestar o considerar en la evaluación de impacto ambiental (art. 11.7). Al considerar evaluaciones de impacto ambiental o estudios de impacto ambiental, la Junta de Evaluación Ambiental puede realizar audiencias públicas para determinar si la evaluación de impacto ambiental debe ser aceptada, modificada, o rechazada (art. 18.2).</p>	<p>Durante la evaluación de impacto ambiental, el solicitante debe proporcionar a los miembros del público, a petición, copias de la información obtenida de la evaluación de impacto ambiental (Ley de Protección Ambiental, art. 11.9.b). Las copias completas de la evaluación de impacto ambiental y el estudio de impacto ambiental son documentos públicos que estarán a disposición del público, previa solicitud, durante los cinco años posteriores a que se hayan tomado las decisiones finales (art. 11.11). Además, si existen dudas acerca de si el proyecto propuesto tendrá un efecto significativo sobre el medio ambiente, la Agencia publicará, en al menos un periódico o diario, su decisión sobre el requisito de una evaluación de impacto ambiental, con las razones de si el proyecto puede o no tener efectos significativos (art. 11.2).</p>	<p>Los comentarios y observaciones deberán considerarse y contestarse en los documentos del proceso de evaluación de impacto ambiental, y en el establecimiento de los términos y el alcance de la evaluación de impacto ambiental y el estudio de impacto ambiental en sí.</p>
<p>Haití Decreto del Medio Ambiente (2006)</p>	<p>La Ley contempla la elaboración de estudios de impacto ambiental en el marco de la evaluación ambiental de proyectos.</p>	<p>La Ley establece la consulta pública en la evaluación ambiental.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Honduras Ley General del Ambiente, núm. 104 (1993) Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, acuerdo ejecutivo núm. 008 (2015)</p>	<p>La Ley introduce las evaluaciones de impacto ambiental, en cuyo reglamento se establecen como instrumentos varias categorías de estudio de impacto ambiental.</p>	<p>La autoridad propondrá la participación pública de la sociedad civil durante el proceso de evaluación ambiental, en todas sus fases, de aquellos proyectos que tengan un impacto significativo en el ambiente. El proponente del proyecto, conforme a los términos de referencia establecidos por la autoridad, debe involucrar a la población vecina del área del proyecto en la etapa más temprana posible del proceso de elaboración del estudio de impacto ambiental. La autoridad puede ordenar la ejecución de una audiencia o foro público.</p>	<p>La información sobre el proceso de evaluación de impacto ambiental para cualquier proyecto es pública. Toda persona natural o jurídica puede solicitar información de acuerdo con la legislación vigente. El proponente debe publicar un aviso de ingreso de solicitud de licencia ambiental en un diario de circulación nacional. Para proyectos Categoría 4 se exige además la difusión en un diario de cobertura local (de existir) y a través de mensajes de radio, la publicación de la finalización de los resultados del estudio de impacto ambiental y la conservación de una copia impresa en el municipio donde se llevará a cabo. También se colocará un rótulo en la zona donde se desarrollará el proyecto, en el cual se indicará el nombre del proyecto, obra o actividad, su ubicación, el teléfono y la dirección del proponente donde el público puede obtener más información. En el caso de los proyectos, obras o actividades que se ubiquen en terrenos titulados a favor de los pueblos indígenas y comunidades locales, estos deberán ser debidamente socializados en dichas comunidades.</p>	<p>La autoridad dispondrá de un sistema de información sobre la evaluación ambiental que permita a los interesados obtener datos sobre los expedientes tramitados, incluido todo lo relacionado con la participación pública.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>Jamaica Ley de la Autoridad de Conservación de los Recursos Naturales, núm. 9 (1991) Reglamentos de Conservación de los Recursos Naturales (Permisos y Licencias) (2015) Directrices para realizar evaluaciones de impacto ambiental (1997, revisadas en 2007) Directrices para realizar presentaciones públicas (2007)</p>	<p>Las Directrices para realizar evaluaciones de impacto ambiental estipulan oportunidades para la participación durante la etapa de evaluación del alcance del estudio (<i>scoping</i>), permitiendo al público acceder al borrador de los términos de referencia del estudio de impacto ambiental y realizar comentarios, y durante la etapa de revisión del estudio de impacto ambiental. Dependiendo de la naturaleza del proyecto, la evaluación de impacto ambiental puede ser objeto de una presentación pública o publicarse en la página web de la Autoridad. Una vez que el documento es público, por lo general se otorgan 30 días para que el público pueda enviar sus comentarios por escrito a la Autoridad. A veces se pide a las partes interesadas, tales como ONG específicas, que formen parte del Comité de Revisión Interno para revisar una evaluación de impacto ambiental presentada (Directrices para realizar evaluaciones de impacto ambiental, pág. 35).</p>	<p>Los proponentes deben publicar dos anuncios públicos: el primero para informar al público de que la Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación (NEPA) ha solicitado una evaluación de impacto ambiental y cómo y dónde se puede acceder a los términos de referencia, y el segundo para informar de que el estudio de impacto ambiental ha sido presentado a la NEPA y dónde el público puede acceder a él. El segundo aviso puede incluir información sobre cuándo y dónde se realizará una presentación pública del estudio de impacto ambiental. Esta presentación pública debe realizarse no menos de tres semanas después de que la evaluación de impacto ambiental se haya puesto a disposición del público y no menos de tres semanas después de que se haya publicado el primer aviso en el que se anuncian presentaciones públicas (Directrices para realizar presentaciones públicas, pág. 15). El proponente además debe poner el estudio de impacto ambiental a disposición en lugares públicos (como bibliotecas).</p>	<p>No especificado.</p>
<p>México Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988, última enmienda en 2017) Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (2000, actualizado en 2014)</p>	<p>La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública. Cuando se trate de obras o actividades que puedan generar desequilibrios ecológicos graves o daños a la salud pública o a los ecosistemas, de conformidad con el reglamento de la ley, la Secretaría, en coordinación con las autoridades locales, podrá organizar una reunión pública de información. Asimismo, cualquier interesado, dentro del plazo de 20 días contados a partir de que la Secretaría ponga a disposición del público la manifestación de impacto ambiental, podrá proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como las observaciones que considere pertinentes.</p>	<p>Tanto las manifestaciones de impacto ambiental como los informes preventivos deberán publicarse en la gaceta de la autoridad y estar disponibles para consulta pública. Asimismo, el proponente deberá publicar, a su costa, un extracto del proyecto de la obra o actividad en un periódico de amplia circulación en la entidad federativa de que se trate, dentro del plazo de cinco días contados a partir de la fecha en que se presente la manifestación de impacto ambiental a la Secretaría.</p>	<p>La Secretaría deberá incluir las observaciones realizadas por los interesados al expediente del proyecto y consignar en la resolución que emita el proceso de consulta realizado y los resultados de las observaciones propuestas que se hayan formulado por escrito.</p>
<p>Nicaragua Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, núm. 217 (1996, reformada en 2008) Decreto núm. 76 (2006)</p>	<p>La participación es uno de los principios rectores del sistema de evaluación ambiental, que considera la participación ciudadana informada en todos los niveles. En el reglamento se indica que el Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA) deberá establecer la normativa especial que regule la consulta pública en los procesos de evaluación ambiental.</p>	<p>No especificado.</p>	<p>No especificado.</p>



Cuadro IV.4 (continuación)

Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>Panamá</p> <p>Ley General de Medio Ambiente de la República de Panamá núm. 41 (1988, reformada en 2015)</p> <p>Decreto ejecutivo núm. 123 (2009)</p> <p>Decreto ejecutivo núm. 155 (2011)</p>	<p>El promotor de una actividad, obra o proyecto está obligado a involucrar a la ciudadanía en la etapa más temprana del proceso de evaluación del estudio de impacto ambiental correspondiente. Según la categoría de estudio de impacto ambiental, 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 estudios de impacto ambiental, para lo que se dispone de ocho o diez días hábiles, dependiendo de la categoría del proyecto. Los promotores tendrán la obligación de realizar un Foro Público, a su costo, durante la etapa de evaluación de los estudios de impacto ambiental Categoría III, en una fecha coordinada con el Ministerio de Ambiente. Este Ministerio podrá disponer la realización del Foro Público respecto de los estudios Categoría II cuando el proyecto, obra o actividad así lo amerite, o cuando la comunidad o las comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto o la sociedad civil organizada así lo soliciten.</p>	<p>Está reconocido en el reglamento el derecho a informarse del contenido de los estudios de impacto ambiental y los documentos presentados para la evaluación ambiental de proyectos.</p> <p>Además, el promotor deberá publicar en dos oportunidades un extracto del estudio de impacto ambiental en al menos dos de los medios de comunicación descritos en el reglamento.</p>	<p>La resolución que apruebe o rechace el estudio de impacto ambiental deberá incluir, entre otras cuestiones, las consideraciones sobre los resultados del proceso de participación ciudadana desarrollado durante el transcurso del procedimiento administrativo, ponderando las observaciones formuladas por la ciudadanía y la comunidad afectada durante el proceso de consulta formal.</p>
<p>Paraguay</p> <p>Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, núm. 294 (1993, modificada en 1994)</p> <p>Decreto núm. 13.418 (2001)</p> <p>Decreto núm. 453 (2013)</p>	<p>El reglamento establece que la autoridad, a partir de la presentación de la evaluación de impacto ambiental o el estudio de disposición de efluentes líquidos, residuos sólidos, emisiones gaseosas y/o ruidos, podrá efectuar consultas a las personas, instituciones y administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto. También establece que durante el plazo de diez días hábiles, o su ampliación, cualquier persona, en forma individual o colectiva, podrá presentar comentarios, observaciones u objeciones en forma fundada y por escrito. La autoridad podrá, si lo estima pertinente, convocar a audiencia pública. Esta será obligatoria en caso de que el proyecto de obra o actividad pueda afectar directamente a comunidades indígenas o cuando haya sido solicitada por los vecinos o por los potenciales afectados directos.</p>	<p>El reglamento establece que la autoridad pondrá a disposición del público, y por un plazo de 10 días hábiles (20 días en proyectos de gran envergadura), el estudio de impacto ambiental (resumen) en su página web, en su sede y en cualquier otro lugar que estime pertinente, y comunicará este hecho por la prensa.</p> <p>Cuando los impactos negativos sean susceptibles de producir efectos transfronterizos, la Autoridad Administrativa deberá informar al Ministerio de Relaciones Exteriores.</p>	<p>No especificado.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

	<b>Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)</b>	<b>Disposiciones para la participación pública</b>	<b>Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación</b>	<b>Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público</b>
<p>Perú Ley General del Ambiente, núm. 28.611 (2005) Ley núm. 27.446 (2001, última enmienda en 2008) Decreto supremo núm. 019-2009 Decreto supremo núm. 002-2009 Resolución ministerial núm. 157-2011 Ley núm. 29.968 (2012) Resolución suprema núm. 016-2015</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. Se contemplan distintas categorías de estudio de impacto ambiental: declaración de impacto ambiental, estudio de impacto ambiental semidetallado y estudio de impacto ambiental detallado.</p>	<p>La Ley establece la evaluación de impacto ambiental como un proceso participativo y garantiza espacios formales e informales de participación ciudadana. Los proponentes deben consultar con el público durante la preparación de los estudios. La autoridad responsable debe realizar una consulta formal para los estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados. Se establecen además audiencias públicas obligatorias para los estudios de impacto ambiental detallados y opcionales para los semidetallados. El Estado salvaguarda los derechos de las comunidades campesinas y nativas reconocidas en la Constitución y promueve su participación.</p>	<p>Una vez admitida a trámite la solicitud de clasificación de un proyecto, la autoridad competente debe darle difusión procurando establecer espacios y plazos adecuados para que las partes interesadas puedan tomar conocimiento de su contenido y hacer observaciones. Los estudios de impacto ambiental deben estar disponibles públicamente e incluir un resumen ejecutivo de fácil comprensión. Si la autoridad lo requiere, el resumen ejecutivo también deberá redactarse en el idioma o la lengua predominante en la localidad donde se planea ejecutar el proyecto.</p>	<p>Una vez concluida la revisión de la evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente debe emitir la resolución acompañada de un informe que sustente lo resuelto (este forma parte integrante de la resolución y tiene carácter público). El informe debe comprender, entre otras cosas, un resumen de las opiniones técnicas de otras Autoridades Competentes y del proceso de participación ciudadana.</p>
<p>República Dominicana Ley núm. 64 (2000) Resolución núm. 02-2011 (actualizada en 2014)</p>	<p>La Ley y su reglamento establecen el proceso de evaluación de impacto ambiental y clasifican las actividades, obras y proyectos en cuatro categorías (A, B, C y D), en función de su potencial de impactar en el medio ambiente y los recursos naturales. Los que pertenecen a la categoría A requieren de un estudio de impacto ambiental, mientras que los de la categoría B necesitan una declaración de impacto ambiental.</p>	<p>El reglamento contempla cinco instrumentos de consulta pública: información o divulgación del proyecto; análisis de interesados; vistas públicas; observaciones a los estudios ambientales, y audiencia pública. Para los proyectos categorías A y B, el promotor realizará por lo menos una vista pública en la zona de influencia del proyecto. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales se reserva el derecho de aplicar cualquiera de los instrumentos anteriores en proyectos categoría C y D. Asimismo, el Ministerio convocará a audiencias públicas cuando lo estime pertinente.</p>	<p>En la Dirección de Participación Social, el Ministerio pondrá a disposición de las partes interesadas y el público en general el documento de estudio ambiental, durante un plazo de 15 días laborables, para recibir las opiniones del público. Deberá, asimismo, informarse de las vistas públicas a través de la publicación en un periódico de circulación local o por los medios que resulten adecuados para la zona de estudio.</p>	<p>Los comentarios y observaciones recibidos en el proceso de consulta pública formarán parte de las informaciones a ser consideradas para la toma de decisiones sobre la autorización ambiental solicitada y se anexarán al informe técnico de revisión.</p>
<p>Saint Kitts y Nevis Ley Nacional sobre Conservación y Protección Ambiental, núm. 5:1987 Ley de Control del Desarrollo y Planificación, núm. 14 (2000) Ordenanza de Planificación Física y Control del Desarrollo de Nevis (2005) Ley de Gestión de Residuos Sólidos, núm. 11 (2009)</p>	<p>La Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental contempla la evaluación de impacto ambiental para actividades de desarrollo en zonas costeras sin proporcionar mayor información. La Ley de Control del Desarrollo y Planificación detalla las actividades que requieren de evaluaciones de impacto ambiental y sus características. La Ley de Gestión de Residuos Sólidos establece que la Corporación de Gestión de Residuos elaborará una lista de actividades para las que se requiere una evaluación de impacto ambiental (art. 21). El Ministro trabajará con la Comisión de Conservación para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de cualquier actividad de desarrollo en las playas, que son tierras de la Corona (Ley Nacional de Conservación y Protección Ambiental, art. 25.c).</p>	<p>La Ley de Control del Desarrollo y Planificación tiene como propósito facilitar procesos por medio de los cuales las personas participan en el desarrollo y la planificación de sus comunidades. La autoridad puede invitar a enviar comentarios por escrito dirigidos a la autoridad por un período de 28 días a partir de la publicación del aviso de la propuesta de obra o actividad. El Planificador Físico Principal también puede optar por consultar a cualquier persona que pueda proporcionar información pertinente a la consideración de la solicitud por parte de la Autoridad (Ley de Control del Desarrollo y Planificación, art. 27.1).</p>	<p>La autoridad puede pedir al proponente que publique un aviso destacado en la zona donde se realizará la obra o actividad, de modo de notificar a la comunidad de la propuesta y de proporcionar información al respecto. Este tipo de notificación también es necesaria si el proyecto propuesto figura en la Ley de Control del Desarrollo y Planificación, art. 25.2. La Autoridad también publicará un aviso de la solicitud —que puede o no requerir una evaluación de impacto ambiental— en la Gaceta y un periódico de amplia circulación si la solicitud es inconsistente, en algún aspecto material, con un plan de desarrollo aprobado, pero, pese a ello, la Autoridad considera que se debe otorgar permiso. El aviso debe informar al público de que la solicitud se aparta del plan (Ley de Control del Desarrollo y Planificación, art. 30).</p>	<p>La autoridad no deberá tomar una decisión sobre una solicitud hasta que todos los comentarios recibidos durante la fase de consulta hayan sido considerados.</p>

Cuadro IV.4 (continuación)

	Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
San Vicente y las Granadinas Ley de Planificación Urbana y Rural, núm. 45 (1992)	La Ley contempla la evaluación de impacto ambiental para proyectos o actividades ambientalmente sensibles. También establece que no se requerirá el permiso para el desarrollo (y, por lo tanto, la evaluación de impacto ambiental) de ciertos proyectos y actividades enumerados (art. 16.4).	En el marco de la evaluación de impacto ambiental para la concesión de un permiso, el Consejo deberá tomar en cuenta toda observación realizada por cualquier miembro del público.	La Ley estipula que se publicará en el Diario Oficial un aviso de solicitud de permiso de urbanismo con los detalles de la solicitud. La Junta de Planificación Física y Desarrollo requiere copias de esta publicación (art. 16.3).	La Ley requiere que la Junta que considere la evaluación de impacto ambiental y la solicitud tome en cuenta cualquier observación hecha por un miembro del público antes de tomar una decisión (art. 17.2).
Santa Lucía Ley de Planificación Física y Desarrollo, núm. 29 (2001, revisada en 2005) Ley de Gestión de Residuos, núm. 8 (2004)	La Ley señala que la autoridad puede requerir una evaluación de impacto ambiental para cualquier solicitud de permiso de desarrollo si la actividad propuesta puede afectar significativamente el medio ambiente. Además, y a menos que el Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Físico decida lo contrario, se requerirá una evaluación de impacto ambiental para las actividades listadas en el anexo 4. La Ley también establece que la Autoridad puede requerir una evaluación de impacto ambiental para la solicitud de una instalación de gestión de residuos (Ley de Gestión de Residuos, art. 11.1). Algunas clases de desarrollo no requieren permiso y, por lo tanto, tampoco requieren evaluaciones de impacto ambiental; estas se enumeran en el Anexo 3 de la Ley de Planificación Física y Desarrollo (art. 18).	La Ley establece que el Ministro, en consulta con el Jefe de la División de Planificación y Desarrollo Físico, puede adoptar reglamentos que prevean procedimientos de participación pública y escrutinio público en el proceso de evaluación de impacto ambiental.	El Jefe de la División mantendrá un registro que contendrá información sobre cualquier solicitud de permiso para el desarrollo de actividades u obras. El registro se mantendrá en la oficina del ministerio y toda persona tendrá derecho a acceder y sacar copias de la información registrada en el previo pago de la tasa prescrita.	No especificado.
Suriname Directrices para la evaluación de impacto ambiental (Instituto Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, NIMOS) (2009) Manual - el proceso de evaluación de impacto ambiental en Suriname (2009)	Si bien no existe un marco legal para la evaluación de impacto ambiental, el Instituto Nacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Suriname (NIMOS) (dependiente del Consejo Nacional para el Medio Ambiente) ha publicado las Directrices para la evaluación de impacto ambiental. Estas Directrices establecen que el NIMOS debe requerir una categoría de actividades y proyectos, y puede requerir más información sobre desarrollos con un impacto cuestionable, antes de tomar una decisión sobre el requisito de evaluación de impacto ambiental. Los proyectos que usualmente requieren una evaluación de impacto ambiental pueden ser exentos si contienen ciertas características.	Las Directrices establecen que, en general, la participación pública en la evaluación de impacto ambiental es de gran importancia. Si, después de considerar más información, el NIMOS decide que no se requiere una evaluación de impacto ambiental, el público tiene 30 días a partir de la publicación de este hecho en los medios de comunicación para dar su opinión (pág. 7). Las Directrices también establecen que las consultas públicas pueden ocurrir antes de que se complete una evaluación de impacto ambiental requerida, para que el público pueda hacer comentarios sobre las cuestiones que le gustaría que se abordaran. Una vez completada la evaluación de impacto ambiental, el público puede hacer comentarios al respecto entre 30 y 90 días (dependiendo de la complejidad del proyecto) desde la invitación a presentar comentarios por escrito. Además, si existe suficiente interés público en la solicitud y en la evaluación de impacto ambiental, el NIMOS puede exigir al solicitante que celebre una reunión pública. El solicitante es responsable de organizar estas reuniones públicas para los grupos de interés. Las reuniones deben organizarse por lo menos 20 días antes de la expiración del período para comentarios.	Si el NIMOS decide que no se requiere una evaluación de impacto ambiental después de considerar más información, publicará la decisión en los medios (Manual, pág. 7). Si el NIMOS decide que se requiere una evaluación de impacto ambiental, el proponente tiene 60 días para publicar un anuncio que indique la intención de emprender el proyecto. Este anuncio puede ir acompañado de una convocatoria de consulta pública. Una vez completada la evaluación de impacto ambiental, el desarrollador debe enviar un resumen ejecutivo de dicha evaluación a las personas potencialmente afectadas y publicar un anuncio indicando que hay una declaración de evaluación de impacto ambiental disponible para el público en general. Esta declaración se publicará en los medios de comunicación al menos 15 días antes del comienzo de la reunión (pág. 13).	El Manual no tiene fuerza de ley, pero establece que el proponente debe incluir los resultados relevantes y válidos de los resultados de la consulta pública en el borrador de los términos de referencia (pág. 9).

Cuadro IV.4 (conclusión)

Instrumentos legales (estudio de impacto ambiental, evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, manifestación de impacto ambiental y otros)	Disposiciones para la participación pública	Difusión de información sobre el proceso de evaluación y oportunidades para la participación	Obligaciones de la autoridad respecto de las observaciones del público
<p>Trinidad y Tabago Ley de Gestión Ambiental, núm. 3 (2000)</p> <p>Reglas sobre el Certificado de Autorización Ambiental</p>	<p>Toda solicitud que requiera la preparación de una evaluación de impacto ambiental se someterá a escrutinio público. La Autoridad recibirá comentarios por escrito durante no menos de 30 días a partir de la fecha de notificación en la Gaceta Y, si la Autoridad determina que hay suficiente interés público, podrá celebrar una audiencia pública para discutir la acción propuesta y recibir comentarios verbales.</p> <p>También se especifica que el promotor de la actividad debe llevar a cabo consultas con el público sobre el borrador de términos de referencia del estudio de impacto ambiental y puede, en un plazo de 28 días calendario, presentar notificaciones por escrito a la Autoridad solicitando cambios a los términos de referencia.</p>	<p>La Autoridad publicará un aviso sobre la actividad propuesta en la Gaceta y al menos un diario de circulación general en el que se incluirá la duración del período para comentarios públicos y el lugar al que estos deben enviarse.</p> <p>Deberá, asimismo, establecer y mantener un expediente administrativo sobre la acción propuesta y poner dicho expediente a disposición del público en uno o más lugares.</p>	<p>La Autoridad mantendrá disponible en lugares públicos, por no menos de 45 días después de la publicación del aviso de la decisión final en la Gaceta, el expediente administrativo, junto con copias de los documentos que constituyen la acción final, una respuesta a los comentarios del público y una identificación de la base para la acción final.</p> <p>La Autoridad también debe considerar los comentarios y las observaciones del público antes de conceder la autorización ambiental (Ley de Gestión Ambiental, art. 36.1). En la Ley también se establece que, si la Autoridad no cumple con el procedimiento de escrutinio público, la decisión de la Autoridad puede apelarse ante una Comisión por falta de participación pública (art. 30.1).</p>
<p>Uruguay Ley sobre la Protección del Medio Ambiente, núm. 17.283 (2000)</p> <p>Ley de Medio Ambiente, núm. 16.466 (1994), que declara de interés general la protección del mismo contra cualquier tipo de degradación, destrucción o contaminación</p> <p>Decreto núm. 349/2005</p>	<p>La Ley y su reglamento establecen un proceso de Autorización Ambiental Previa y detallan aquellas actividades, construcciones u obras, públicas o privadas, que deben someterse a la realización de un estudio de impacto ambiental sectorial o completo, dependiendo del impacto ambiental previsto.</p>	<p>La autoridad pondrá de manifiesto, en sus oficinas, el Informe Ambiental Resumen, para que cualquier interesado pueda acceder a él y formular por escrito las apreciaciones que considere convenientes.</p> <p>A tales efectos, librará el texto del aviso que el interesado deberá publicar en el Diario Oficial, en un diario de circulación nacional y en un diario de la localidad más cercana al emplazamiento del emprendimiento.</p> <p>El plazo de manifiesto será de 20 días hábiles, contados a partir del día inmediato siguiente a la última publicación.</p>	<p>No especificado.</p>
<p>Venezuela (República Bolivariana de) Ley Orgánica del Ambiente (2006) Decreto núm. 1257 (1996)</p>	<p>La Ley establece un proceso de evaluación de impacto ambiental que incluye un estudio de impacto ambiental y socio-cultural para programas y proyectos. El reglamento detalla los programas y proyectos que deben someterse a evaluaciones de impacto ambiental.</p>	<p>Los promotores publicarán en un diario local el comienzo de la realización del estudio de impacto ambiental. Además, los estudios de impacto ambiental aprobados permanecerán a disposición del público en el centro de documentación de la autoridad.</p>	<p>Las observaciones podrán incluirse total o parcialmente en el estudio. No se especifican requerimientos para justificar las desestimaciones.</p>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Tiffer-Sotomayor y otros, "Legal framework of environmental impact assessment in Latin America, 2015", Banco Mundial, 2015 [en línea] <http://conferencias.iaia.org/2015/Final-Papers/Tiffer,%20R.%20et%20al.%202015-Poster-%20LAC-%20EIA-%20Legal%20Framework-final-I.pdf>; Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.

**Recuadro IV.2**

El concepto de las expectativas legítimas en la jurisprudencia del Caribe anglófono

En el derecho común o consuetudinario vigente en la mayoría de los países de tradición anglosajona, fundamentado principalmente en el desarrollo jurisprudencial, han emergido importantes conceptos que han contribuido a aclarar el alcance y las implicaciones de los derechos de acceso en asuntos ambientales. Uno de los conceptos de mayor relevancia en los países de la subregión del Caribe es el de "expectativas legítimas". Enmarcado en los principios de la justicia natural y la equidad, el término se ha definido como aquella expectativa que, si bien no constituye un derecho jurídicamente exigible, se fundamenta en una asunción razonable que es amparable por el derecho público. Esta permite a cualquier persona recurrir una decisión que le priva de una expectativa fundada y razonable de ser tratada de una manera determinada. La expectativa recae sobre uno de los siguientes supuestos: i) que la persona sea consultada o que otros procedimientos adecuados sean respetados antes de que se tome una decisión, o ii) que un beneficio sustantivo sea otorgado o, si la persona ya ostenta dicho beneficio, que este se mantenga o no se modifique de manera sustantiva (caso núm. CV.2013-04146, Tribunal Superior de Justicia de Trinidad y Tabago).

La doctrina de las expectativas legítimas ha sido salvaguardada en numerosos casos ambientales en la subregión del Caribe. Así, por ejemplo, en el caso núm. HCV 5674/2010 (*Jamaica Environment Trust v the Natural Resources Conservation Authority and the National Environmental and Planning Agency*), la Corte Suprema de Jamaica estableció que la autoridad ambiental había vulnerado la expectativa legítima que tenía una organización no gubernamental (ONG) ambiental, y el público en general, de tener acceso a toda la información relevante antes de la aprobación de unas construcciones y proyectos de dragado en la costa Palisadoes. Inicialmente, se había requerido una evaluación de impacto ambiental, pero, tras algunas modificaciones, se presentó un nuevo plan que no requería someterse a evaluación de impacto ambiental. La Corte señaló que los nuevos términos y condiciones del proyecto también debían ser de conocimiento público.

De manera similar, en Trinidad y Tabago, el Tribunal Superior determinó que si bien no existía una obligación legal de llevar a cabo un proceso de participación pública para autorizar la construcción de un complejo deportivo en el parque Orange Grove Savannah, los usuarios y las personas directamente afectadas por dicho proyecto tenían derecho a ser consultadas, especialmente en vista de que el Ministerio de Planificación y Desarrollo no había cumplido con su obligación de actualizar el plan de desarrollo de la zona que preveía un procedimiento obligatorio de participación pública. El Ministro tenía, a juicio del tribunal, la obligación de actuar de un modo justo y equitativo, lo que implicaba que los recurrentes fueran consultados de manera adecuada y significativa. La sentencia recordó que las personas y los grupos directamente afectados por una decisión tienen el derecho a ser informados de dicha decisión y la posibilidad de realizar comentarios y observaciones antes de que esta se adopte. Véase el caso núm. CV.2013-05227 (*Ulric 'Buggy' Haynes Coaching School and 18 Ors. v the Minister of Planning and Sustainable Development*).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de W. Anderson, *Principles of Caribbean Environmental Law*, Washington, D.C., Environmental Law Institute (ELI), 2012.

Como puede apreciarse en el cuadro IV.4, en la mayoría de los países, la participación contempla la posibilidad de acceder a los expedientes del estudio (incluso algunas veces se puede acceder a un resumen en lenguaje comprensible), así como de formular observaciones, ya sea oralmente o por escrito. La realización de audiencias públicas en el marco de la evaluación de impacto ambiental es, en general, prerrogativa de la autoridad y se evalúa caso a caso.

Dado el carácter técnico de la información que contienen los estudios de impacto ambiental, el tiempo disponible para acceder al estudio y formular observaciones es clave para lograr una participación efectiva del público. Solo en algunos países —como Chile, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago—



los plazos para conocer el expediente del estudio de impacto ambiental y formular observaciones se encuentran expresamente definidos en la ley. En estos casos, los plazos van de 8 a 60 días, dependiendo de la categoría del proyecto.

Se aprecia, asimismo, que las observaciones emitidas durante el proceso de evaluación de impacto ambiental no son vinculantes y la autoridad tiene la potestad de incorporarlas o desestimarlas. En algunos marcos legales se señala que las observaciones recibidas durante la participación ciudadana formarán parte de las informaciones a ser consideradas por la autoridad al momento de aprobar o rechazar el estudio de impacto ambiental, pero no se especifica cómo deberán ponderarse esos comentarios.

Un elemento clave que destacan los expertos en evaluación de impacto ambiental es la necesidad de que la participación se adecúe al contexto en el que se realiza<sup>4</sup>. Con la intención de reflejar esa necesidad, y de la mano de la implementación de las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), algunos países han incorporado en la legislación que regula la evaluación de impacto ambiental disposiciones específicas para que cuando el proyecto o la actividad afecte directamente a pueblos indígenas, la autoridad diseñe y desarrolle un proceso de consulta que contemple mecanismos apropiados (véanse, por ejemplo, los casos de Chile<sup>5</sup>, Colombia<sup>6</sup> y el Perú<sup>7</sup>). Asimismo, en Chile, en la reforma del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de 2012, se incluyó la obligación de adecuar las estrategias de participación ciudadana a las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población del área de influencia del proyecto en evaluación<sup>8</sup>.

## C. Participación en la elaboración de normas, planes, programas y políticas ambientales

Como se aprecia en el cuadro IV.5, algunos países contemplan instancias de participación pública en la elaboración de normas de calidad ambiental y de emisiones. No obstante, y dado el carácter técnico de las regulaciones, la participación en general se restringe a grupos de interés específicos, sin perjuicio de las recomendaciones de involucrar activamente a todos los actores pertinentes durante el proceso de formulación de la regulación y diseñar procesos de consulta para maximizar la calidad y efectividad de la información que se obtenga<sup>9</sup>.

<sup>4</sup> Véase P. André y otros, "Public participation: international best practice principles", *Special Publication series*, N° 4, International Association for Impact Assessment (IAIA) [en línea] <https://www.iaia.org/uploads/pdf/SP4.pdf>.

<sup>5</sup> Chile: Ley núm. 19.300, art. 4, "Los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias ambientales y en la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental, deberán propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes".

<sup>6</sup> Colombia: Ley núm. 99, art. 76, "La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales... y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades".

<sup>7</sup> Perú: Ley núm. 28.611, art. 50, "Las entidades públicas tienen las siguientes obligaciones en materia de participación ciudadana: ... eliminar las exigencias y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan la eficaz participación de las personas naturales o jurídicas en la gestión ambiental; velar por que cualquier persona natural o jurídica, sin discriminación de ninguna índole, pueda acceder a los mecanismos de participación ciudadana", entre otras.

<sup>8</sup> Artículo 83 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (decreto núm. 40) promulgado en octubre de 2012.

<sup>9</sup> Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria", París, 2012 [en línea] <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>.

**Cuadro IV.5**  
América Latina y el Caribe (9 países): participación pública en la elaboración de normas ambientales

País	Ley	Artículo
Antigua y Barbuda	Ley de Protección y Gestión Ambiental (n.º 11 de 2015)	Art. 7. El Departamento de Medio Ambiente: i) alentará y facilitará la participación pública en el desarrollo, implementación y supervisión de leyes y políticas ambientales; y ii) elaborará y aplicará mecanismos de participación pública para los proyectos de ley y reglamentos, de conformidad con las disposiciones de esta Ley.
Chile	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley n.º 19.300 de 1994)	Art. 32. "Un reglamento establecerá el procedimiento a seguir para la dictación de normas de calidad ambiental, que considerará a lo menos las siguientes etapas: análisis técnico y económico, desarrollo de estudios científicos, consultas a organismos competentes, públicos y privados, análisis de las observaciones formuladas y una adecuada publicidad... Toda norma de calidad ambiental será revisada por el Ministerio del Medio Ambiente a lo menos cada cinco años, aplicando el mismo procedimiento antes señalado".
Ecuador	Ley de Gestión Ambiental (Ley n.º 37 de 1999) <sup>a</sup>	Art. 4. "Los reglamentos, instructivos, regulaciones y ordenanzas que, dentro del ámbito de su competencia, expidan las instituciones del Estado en materia ambiental, deberán observar las siguientes etapas, según corresponda: desarrollo de estudios técnicos sectoriales, económicos, de relaciones comunitarias, de capacidad institucional y consultas a organismos competentes e información a los sectores ciudadanos".
El Salvador	Ley de Medio Ambiente (decreto legislativo n.º 233 de 1998)	Art. 49. El Ministerio será responsable de supervisar la disponibilidad y la calidad del agua. Un reglamento especial contendrá las normas técnicas para tal efecto, tomando en consideración como uno de los criterios básicos garantizar, con la participación de los usuarios, la disponibilidad, cantidad y calidad del agua para el consumo humano y otros usos, mediante los estudios y las directrices necesarias.
Jamaica	Ley de Planificación de la Ciudad y del País (n.º 42 de 1957)	Art. 6. Órdenes de Conservación de Árboles y Bosques: antes de la elaboración de reglamentos, se dará aviso a los propietarios y ocupantes de los terrenos afectados por dichos reglamentos y se considerarán las objeciones y declaraciones con respecto a la regulación propuesta debidamente realizadas de acuerdo con las regulaciones.
México	Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)	Art. 20 bis. En la formulación, expedición, ejecución y evaluación del ordenamiento ecológico general del territorio la Secretaría deberá promover la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas.
Panamá	Ley General de Ambiente de la República de Panamá (Ley n.º 41 de 1998)	Art. 17. El Ministerio de Ambiente dirigirá los procesos de elaboración de propuestas de normas de calidad ambiental, con la participación de las autoridades competentes y la comunidad organizada.
Saint Kitts y Nevis	Ley Nacional sobre la Conservación y Protección Ambiental (n.º 5 de 1987)	Arts. 13.1, 25 y 35. Gestión de costas: El Ministro, en consulta con la Comisión de Conservación (que integran representantes de la sociedad civil), será responsable de adoptar las reglamentaciones necesarias para la conservación de la costa en la zona costera.  Manejo forestal: El Ministro, en consulta con la Comisión de Conservación (que integran representantes de la sociedad civil), establecerá reglamentos de ordenación forestal.  Conservación de Cuencas: El Ministro, en consulta con la Comisión de Conservación (que integran representantes de la sociedad civil) y la Junta de Aguas, hará los reglamentos para conservar y desarrollar los recursos hídricos de la Nación.
Trinidad y Tabago	Ley de Gestión Ambiental (n.º 3 de 2000)	Art. 27. Durante la elaboración de reglamentos, el Ministro deberá i) presentar un borrador de reglamento para comentarios del público; ii) considerar los comentarios públicos recibidos y revisar los reglamentos como crea conveniente; iii) hacer que los reglamentos sean publicados en la Gaceta y se presenten posteriormente en el Parlamento.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe [en línea] <https://observatoriop10.cepal.org/es>.

<sup>a</sup> En el Código Orgánico del Ambiente del Ecuador, que entrará en vigor en 2018, también se incorpora la participación pública en la elaboración de normas (véase el artículo 8.4).

La participación pública encuentra menor desarrollo en el ámbito de las políticas, planes y estrategias, y en general es de carácter discrecional. No obstante, algunos países, como Chile<sup>10</sup>, México<sup>11</sup> y el Brasil<sup>12</sup>, incorporan instancias de participación pública en la elaboración de planes de descontaminación. Chile también ha iniciado

<sup>10</sup> Véase Ministerio del Medio Ambiente, "Planes de descontaminación atmosférica, estrategia 2014-2018", Santiago [en línea] <http://portal.mma.gob.cl/planes-de-descontaminacion-atmosferica-estrategia-2014-2018/>.

<sup>11</sup> Véase Gobierno del estado de México, *Programa para mejorar la calidad del aire de la Zona Metropolitana del Valle de México 2011-2020*, Ciudad de México [en línea] <http://respiramexico.org.mx/wp-content/uploads/2015/07/proaire2011-2020.pdf>.

<sup>12</sup> Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA), *Programa de Controle da Poluição do Ar por Veículos Automotores*, Brasília, 2011 [en línea] [http://www.ibama.gov.br/phocadownload/veiculosautomotores/manual%20proconve%20promot\\_portugues.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/veiculosautomotores/manual%20proconve%20promot_portugues.pdf).



proactivamente un proceso de consulta y participación pública en instrumentos estratégicos ambientales respecto de los cuales no existe una obligación legal de llevar a cabo dicho proceso. Tal es el caso del Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022, actualmente en desarrollo<sup>13</sup>. En Antigua y Barbuda, la Ley de Gestión y Protección Ambiental de 2015 crea un Departamento de Medio Ambiente entre cuyas responsabilidades se encuentra el desarrollo de un Marco Nacional de Política Ambiental que debe presentarse para que el público pueda participar y formular comentarios (artículo 19). Se señala, asimismo, que el público debería ser consultado sobre las enmiendas propuestas (artículo 21). La Ley también contempla la participación pública en la declaración de cuencas críticas, humedales importantes y áreas protegidas, y establece un procedimiento para la participación pública en las políticas y acciones que se lleven adelante en virtud de la Ley. Este procedimiento incluye la publicación de avisos públicos en la Gaceta (diario oficial) y en un diario, estableciendo un registro con información sobre la acción propuesta y un período mínimo de comentarios de 30 días (artículo 108).

En Costa Rica, la Ley Orgánica del Ambiente (Ley núm. 7554) señala que, respecto del ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, se considerará promover la participación activa de los habitantes y la sociedad organizada en la elaboración y aplicación de los planes de ordenamiento territorial y en los planes reguladores de las ciudades para lograr el uso sostenible de los recursos naturales. En el Uruguay, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (núm. 18.308 de 2008) reconoce a toda persona el derecho a participar en los procedimientos de elaboración de los instrumentos de ordenamiento territorial y señala los instrumentos para hacerlo efectivo.

La evaluación ambiental estratégica es una herramienta que ha permitido abrir los canales de participación pública en la elaboración de políticas, planes y programas. Se trata de un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, planes o programas (Jiliberto y Bonilla, 2009). Un aspecto clave de la evaluación ambiental estratégica es, precisamente, la participación pública. Si bien su aplicación aún es reciente en la región, los países han comenzado a incorporarla como instrumento de gestión ambiental en los ámbitos nacionales o subnacionales (véase el cuadro IV.6).

En Jamaica, la evaluación ambiental estratégica se ha aplicado en diversos casos, tales como: i) proyecto turístico Port Royal Heritage (proyecto de desarrollo de una ciudad en un área de patrimonio de renombre, con secciones temáticas y desarrollo asociado para el mercado de los cruceros y el turismo); ii) Carretera 2000 (Highway 2000) (propuesta de desarrollo de un sistema de autopistas de más de 240 km que atraviesan diferentes tipos de terrenos); iii) Desarrollo Rose Hall Ltda. (propuesta de desarrollo de un área para el mercado turístico que incluye hoteles, campos de golf, condominios y un centro de conferencias)<sup>14</sup>. En Chile, la política energética Energía 2050 contempló en 2015 la aplicación de la evaluación ambiental estratégica, un ejercicio inédito en la elaboración de políticas en el país, e incluyó asimismo un amplio proceso participativo<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Véase Ministerio del Medio Ambiente, "Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 (PANCC-II)", Santiago, 2017 [en línea] <http://portal.mma.gob.cl/plan-de-accion-nacional-de-cambio-climatico-2017-2022-pancc-ii/>.

<sup>14</sup> Véase National and Environmental Planning Agency, "Guidelines for conducting environmental impact assessments", 2007 [en línea] [http://nepa.gov.jm/new/services\\_products/guidelines/docs/EIA-Guidelines-and-Public-presentation-2007.pdf](http://nepa.gov.jm/new/services_products/guidelines/docs/EIA-Guidelines-and-Public-presentation-2007.pdf).

<sup>15</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Política energética de Chile Energía 2050" [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org/es/instrumentos/politica-energetica-chile-energia-2050>.



**Cuadro IV.6**  
América Latina y el Caribe (18 países): ejemplos del tratamiento de la evaluación ambiental estratégica (EAE) como instrumento de gestión ambiental

País	Instrumento normativo	Artículo
Antigua y Barbuda	Ley de Protección y Gestión Ambiental (núm. 11 de 2015)	Art. 38. Evaluación ambiental estratégica: cuando el Director considere que una política, un plan, un programa o una modificación propuesta por un ministerio, un departamento de Gobierno o un organismo estatutario pueda tener un impacto negativo significativo en el medio ambiente, podrá requerir a dicho organismo que realice una evaluación ambiental estratégica.
Argentina	Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (núm. 26.639 de 2010)	Art. 7. "Evaluación de impacto ambiental. Todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, según corresponda conforme a su escala de intervención, en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana de acuerdo a lo establecido en los artículos 19, 20 y 21 de la Ley núm. 25.675, Ley General del Ambiente, en forma previa a su autorización y ejecución, conforme a la normativa vigente".
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Reglamentación de la Ley del Medio Ambiente (núm. 1333 de 1992): Reglamento General de Gestión Ambiental	Art. 4. Estudio de evaluación de impacto ambiental estratégico: estudio de las incidencias que puedan tener planes y programas. El estudio de evaluación de impacto ambiental estratégico, por la naturaleza propia de planes y programas, es de menor profundidad y detalle técnico que un estudio de evaluación de impacto ambiental de proyectos, obras o actividades; pero formalmente tiene el mismo contenido. El estudio de evaluación de impacto ambiental estratégico tiene carácter de declaración jurada y puede ser aprobado o rechazado por la autoridad ambiental competente de conformidad con lo prescrito en el presente Reglamento.
Chile	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley núm. 19.300 de 1994)	Art. 2. Para todos los efectos legales, se entenderá por evaluación ambiental estratégica: el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales.  Art. 7 bis. Se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 71, decida.  En todo caso, siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la Administración del Estado, respectivamente. La elaboración de las políticas y planes deberá contemplar las etapas de diseño y aprobación.  En la etapa de diseño, el organismo que dictará la política o plan, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos, a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segundo, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente.  En la etapa de aprobación, se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.  Art. 7. Un reglamento establecerá el procedimiento y plazos en virtud del cual se tramitará este tipo de evaluación.
Colombia	Ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: hacia un Estado comunitario (núm. 812 de 2003)	Se realizarán evaluaciones ambientales estratégicas para sectores productivos críticos y se trabajará en la eficiencia del licenciamiento ambiental. Se desarrollarán medidas para prevenir y controlar la contaminación atmosférica, hídrica y por residuos peligrosos. Se mejorarán los instrumentos de producción más limpia, el seguimiento y la evaluación de la gestión ambiental sectorial y se prepararán proyectos de reducción de emisiones <sup>a</sup> .
Costa Rica	Decreto ejecutivo núm. 31.849 (2004) modificado según el decreto ejecutivo núm. 37.803 (2013)	Art. 66. Procedimientos e instrumentos de la EAE. La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), vía Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental, establecerá los lineamientos y procedimientos básicos para el desarrollo e implementación gradual de un sistema de evaluación ambiental estratégica en el país como parte de su responsabilidad como autoridad de evaluación de impacto ambiental conferido en la Ley Orgánica del Ambiente.
El Salvador	Ley de Medio Ambiente (decreto legislativo núm. 233 de 1998)	Art. 5. Para los efectos de esta Ley y su reglamento, se entenderá por evaluación ambiental estratégica la evaluación ambiental de políticas, planes, programas, leyes y normas legales.  Art. 16. El proceso de evaluación ambiental tiene los siguientes instrumentos: i) evaluación ambiental estratégica.  Art. 17. Las políticas, planes y programas de la administración pública, deberán ser evaluadas en sus efectos ambientales, seleccionando la alternativa de menor impacto negativo, así como a un análisis de consistencia con la Política Nacional del Medio Ambiente. Cada ente o institución hará sus propias evaluaciones ambientales estratégicas. El Ministerio emitirá las directrices para las evaluaciones, aprobará y supervisará el cumplimiento de las recomendaciones.
Guatemala	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (decreto núm. 68 de 1996)  Reglamento de Evaluación, Control y Seguimiento Ambiental (Acuerdo Gubernativo 137 de 2016)	Art. 29. Evaluación ambiental estratégica (EAE): proceso de evaluación de impacto ambiental que por sus características y naturaleza, aplica a planes y programas de trascendencia nacional, binacional, regional centroamericano o por acuerdos multilaterales, conforme a lo establecido en este reglamento. Los planes y programas de desarrollo públicos y privados, de ámbito nacional o regional, podrán ser objeto de evaluación ambiental estratégica. La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas en su caso deberá ser elaborada por las instituciones promotoras de los mismos, con la asesoría de proveedores de servicios técnicos ambientales inscritos en el listado de registro de proveedor de servicios ambientales del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y debidamente habilitados para esas tareas. En el caso de programas y planes de índole gubernamental, ya sea de carácter sectorial o supra sectorial, las EAE podrán ser elaboradas por los profesionales de las unidades ambientales de las diferentes instituciones que cumplan los requerimientos técnicos que el MARN establecerá.



País	Instrumento normativo	Artículo
Guyana	Ley de Protección Ambiental (núm. 11 de 1996)	Art. 17.2. Cuando una autoridad pública adopte o altere cualquier política, programa o plan y tal política, programa, plan o modificación, puede afectar significativamente el medio ambiente, la agencia requerirá a la autoridad pública que lleve a cabo una evaluación de impacto ambiental de dicha política, programa, plan o modificación.
Haití	Decreto sobre la Gestión Ambiental	<p>Art. 2. En el presente Decreto, se entiende por evaluación ambiental estratégica la consideración de las consecuencias sobre el medio ambiente de políticas, planes y programas para garantizar la inclusión de los objetivos del programa ambiental en las intervenciones sectoriales.</p> <p>Art. 30. Es obligatoria la realización de una evaluación ambiental estratégica para los documentos de políticas o programas sectoriales de un órgano de la administración pública central o de los colectivos territoriales de acuerdo con las directivas aprobadas en el Consejo de Ministros a propuesta del Ministerio del Medio Ambiente.</p> <p>Art. 62. El control ambiental es, por encima de todo, responsabilidad de cada persona que utilice los recursos ambientales. La evaluación ambiental estratégica y el plan de gestión ambiental son herramientas para contribuir a una mejor gestión ambiental.</p>
Honduras	Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (acuerdo ejecutivo núm. 008-2015)	Capítulo VIII. Otros instrumentos de la evaluación ambiental. Sección Primera: EAE. Artículo 63: La EAE consiste en un proceso de evaluación ambiental aplicada a decisiones estratégicas, políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, suprasectorial y de ordenamiento territorial, así como de megaproyectos calificados como estratégicos para el país por la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente).
Jamaica	Directrices para realizar evaluaciones de impacto ambiental (original 1997, revisado en 2007), Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación (NEPA)	Reconociendo la creciente importancia y aplicación de la EAE, la Oficina del Ejecutivo (apoyada por el Programa ENACT y la NEPA) ha elaborado un Proyecto de Manual sobre la realización de Evaluaciones Ambientales Estratégicas. Una política de EAE también fue aceptada por el Ejecutivo en 2005.
México (Ciudad de México)	Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal (2000, reformada en 2015)	Art. 5. Evaluación ambiental estratégica: procedimiento que incluye el conjunto de estudios e informes técnicos que permiten estimar los efectos de un plan o programa de gran trascendencia de desarrollo sectorial e institucional sobre el medio ambiente, con el fin de prevenirlos, compensarlos y mitigarlos.
Nicaragua	Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales, núm. 217, con sus reformas incorporadas (2008)	<p>Art. 5. Evaluación ambiental estratégica (EAE). Instrumento de gestión ambiental que incorpora procedimientos para considerar los impactos ambientales de planes y programas en los niveles más altos del proceso de decisión, con objeto de alcanzar un desarrollo sostenible.</p> <p>Art. 26. Los planes y programas de inversión y de desarrollo municipal y sectorial estarán obligados a realizar una evaluación ambiental estratégica (EAE), para lo cual el Ministerio del Ambiente y Los Recursos Naturales (MARENA) establecerá los criterios, metodologías, requisitos y procedimiento administrativo a seguir.</p> <p>Art. 27. La obtención de los permisos de uso de suelos y de construcción para cualquier tipo de obras e infraestructuras horizontales y/o verticales, requieren obligatoriamente el contar de previo con el Permiso Ambiental correspondiente, emitido por el MARENA de conformidad a lo establecido en el Sistema de Evaluación Estratégica.</p>
Panamá	Ley General de Ambiente de la República de Panamá, núm. 14 (1998), reformada por Ley núm. 8 de 2015	Art. 5. El Ministerio de Ambiente hará evaluaciones ambientales estratégicas para políticas, planes y programas que supongan potenciales oportunidades estratégicas y riesgos para la conservación ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales.
	Decreto ejecutivo núm. 123 (2009)	<p>Art. 75. Los planes, programas y políticas de desarrollo, públicos y privados, de ámbito nacional o regional, serán objeto de una evaluación ambiental, por medio de una evaluación ambiental estratégica (EAE) de acuerdo al procedimiento que se norma mediante este reglamento. Se incluyen como parte de este conjunto las siguientes acciones:</p> <p>a) Planes, programas y políticas de desarrollo sectorial de índole gubernamental y con alcance social, incluidos como parte del plan nacional de desarrollo del Estado.</p> <p>b) Planes, programas y políticas de desarrollo sectorial de índole nacional o regional, impulsados por el Estado y con la participación del sector privado, planificados a mediano y largo plazo, dentro de los que se incluyen temas tales como el desarrollo energético, urbanístico, industrial, minero, turístico, agroindustrial, de infraestructura, y otros similares.</p> <p>c) Planes, programas y políticas de ordenamiento territorial de escala local, regional o nacional.</p>
Perú	Decreto legislativo núm. 1078, Modificatoria de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (2008)	Art. 4. Corresponde al sector proponente aplicar una evaluación ambiental estratégica (EAE), en el caso de propuestas de política, planes o programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas. Dicha EAE dará lugar a la emisión de un informe ambiental por el Ministerio del Ambiente (MINAM) que orientará la adecuada toma de decisiones que prevenga daños al ambiente.
República Dominicana	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley núm. 64)	<p>Art. 16.27. Evaluación ambiental estratégica. Es un instrumento de evaluación ambiental de las políticas públicas, actividades y proyectos sectoriales para garantizar la incorporación de la variable ambiental en los distintos sectores de la administración pública.</p> <p>Art. 27. Los instrumentos para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales son los siguientes: vi) la evaluación de impacto ambiental estratégica.</p> <p>Art. 38. Con la finalidad de prevenir, controlar y mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente y los recursos naturales ocasionados por obras, proyectos y actividades, se establece el proceso de evaluación ambiental con los siguientes instrumentos: ii) evaluación ambiental estratégica.</p>
Uruguay	Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (núm. 18.308 de 2008)	Art. 47. Los Instrumentos de Ordenamiento Territorial deberán contar con una evaluación ambiental estratégica aprobada por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) a través de la Dirección Nacional de Medio Ambiente en la forma que establezca la reglamentación.

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

<sup>a</sup> Introducida en la Ley por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: hacia un Estado comunitario, pero aún no regulada.

## D. Mecanismos de democracia directa y semidirecta utilizados en asuntos ambientales

Existen diversos mecanismos de democracia directa y semidirecta que pueden utilizarse, y en ocasiones se han utilizado, como herramientas de participación en asuntos ambientales. Ejemplo de ello es la iniciativa legislativa popular, vigente en varios países de la región, que establece el derecho de la ciudadanía a presentar propuestas legislativas cuando estén apoyadas por un número determinado de ciudadanos<sup>16</sup>.

La consulta popular es otro mecanismo de democracia semidirecta que existe en la mayoría de los países de la región y puede utilizarse en asuntos ambientales. La consulta popular, que puede tener carácter vinculante o no, es una institución mediante la cual la autoridad nacional, regional o local, según sea el caso, solicita la opinión a la población sobre un asunto de transcendencia. Si bien es un mecanismo de participación tradicionalmente concebido para escenarios políticos, en los últimos años, en Colombia se han propuesto varias consultas populares sobre explotación de recursos naturales, lo que abrió una discusión respecto de si el resultado de las consultas es obligatorio o no (Muñoz, 2016).

Otras formas de democracia directa o semidirecta son los cabildos abiertos, las asambleas y las revocatorias de mandato. En el Ecuador, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 operativiza los mecanismos que permiten ejercer el derecho de participación y, entre otras cosas, establece las asambleas locales de participación ciudadana, la asamblea ciudadana plurinacional e intercultural para el buen vivir, los cabildos populares, la revocatoria de mandato y los presupuestos participativos (Barragán, 2017).

Los países también están innovando en estas materias. 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 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”

En desarrollo del artículo 79 de la Constitución Política de 1991 de Colombia, que establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano y que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, la Ley General Ambiental de Colombia de 1993 incorpora un procedimiento de participación ciudadana novedoso: el mecanismo del tercero interviniente en procesos administrativos ambientales. De este modo, en el artículo 69 de la Ley se establece que cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, sin necesidad de demostrar interés jurídico alguno, podrá intervenir en las actuaciones administrativas iniciadas para la expedición, modificación o cancelación de permisos o licencias de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente, o para la imposición o revocación de sanciones por el incumplimiento de las normas y regulaciones ambientales (Muñoz, 2016, pág. 12).

<sup>16</sup> Países con iniciativa legislativa popular y porcentaje o cantidad de firmas requeridas según la Constitución: Argentina (3%), Bolivia (Estado Plurinacional de) (20%), Brasil (1%), Colombia (5%), Costa Rica (5%), Cuba (10.000 firmas), Ecuador (0,25%), Guatemala (5.000 firmas), Honduras (3.000 firmas), México (0,13%), Nicaragua (50.000 firmas), Paraguay (2%), Perú (0,3%), República Dominicana (2%), Uruguay (10%) y Venezuela (República Bolivariana de) (0,1%).



## E. Participación de pueblos indígenas y afrodescendientes

La región también ha avanzado en una mayor integración y participación en la vida política de los pueblos indígenas y sus comunidades, que en 2010 alcanzaban a las 45 millones de personas (CEPAL, 2014a). Varios países han otorgado reconocimiento, incluso a nivel constitucional, a los pueblos indígenas y 15 países de la región 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)<sup>17</sup>. 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 que los pueblos indígenas tengan una mayor participación en la vida política de los Estados y que se valoren sus decisiones en la gestión de sus territorios históricos.

En el Convenio 169 se reconocen por primera vez los derechos colectivos de los pueblos indígenas, mientras que en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce su derecho a la libre determinación. De este modo, el estándar mínimo de derechos de los pueblos indígenas obligatorio para los Estados se articula en torno a cinco dimensiones: el derecho a la no discriminación; el derecho al desarrollo y el bienestar social; el derecho a la integridad cultural; el derecho a la propiedad, acceso, uso y control de las tierras, territorios y recursos naturales; y el derecho a la participación política y al consentimiento libre, previo e informado (CEPAL, 2014a).

Respecto del consentimiento libre, previo e informado, 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, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado” (Naciones Unidas, 2007). La consulta es entonces el medio por el cual los Estados deben llegar a acuerdos y decisiones que garanticen los derechos de los pueblos indígenas, procurando el entendimiento mutuo y el consenso en la adopción de decisiones (CEPAL, 2014a). En el cuadro IV.7 se presenta el marco normativo que desarrolla el Convenio 169 y regula la consulta previa a los pueblos indígenas y sus comunidades en países de América Latina y el Caribe. Ello se complementa con lo dispuesto por la jurisprudencia de las cortes nacionales<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Los 15 países son: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela (República Bolivariana de). Véase Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Ratificación del C169: Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)” [en línea] [http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312314:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312314:NO).

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, lo dispuesto por la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia en las sentencias C-169 de 2001, C-418 de 2002, C-891 de 2002, C-620 de 2003, T-382 de 2006, C-208 de 2007, C-030 de 2008, C-461 de 2008, C-750 de 2008, C-175 de 2009, C-615 de 2009, C-063 de 2010, C-608 de 2010 y C-702 de 2010, entre otras.

**Cuadro IV.7**

América Latina y el Caribe (15 países): marco normativo que desarrolla el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) y regula la consulta previa de comunidades indígenas

País	Fecha de ratificación del Convenio 169	Marco normativo nacional que regula la consulta previa
Argentina	2000	Ley núm. 24.071 que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1992) Decreto núm. 672/2016, de 11 de mayo, que crea el Consejo Consultivo y Participativo de los Pueblos Indígenas de la República Argentina
Brasil	2002	Decreto núm. 5051 de 2004 que promulga el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1991	Ley núm. 1257 de 1991 que aprueba y ratifica el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Ley núm. 3760 de 2007 que eleva a rango de Ley de la República los 46 artículos de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas Decreto supremo núm. 29.033 de 2007, Reglamento de Consulta y Participación para Actividades Hidrocarburíferas Ley de consulta a los pueblos indígenas del territorio indígena y parque nacional Isiboro Sécure – Tipnis (núm. 222 de 10 de febrero de 2012)
Chile	2008	Decreto núm. 236 de 2008 que promulga el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo Decreto núm. 66 de 2014 que aprueba reglamento que regula el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6, núm. 1 letra a) y núm. 2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y deroga normativa que indica
Colombia	1991	Ley núm. 21 de 1991 por medio de la cual se aprueba el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Decreto núm. 1320 de 1998 por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio Decreto núm. 2613 de 2013 por el cual se adopta el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Consulta Previa
Costa Rica	1993	Ley núm. 7.316 de 1992 de aprobación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Directriz ejecutiva núm. 042 de 2016, Construcción del Mecanismo de Consulta a Pueblos Indígenas
Dominica	2002	Ley del Territorio Kalinago (anteriormente, Ley de la Reserva Caribe de 1978, enmendada en 2015)
Ecuador	1998	Resolución legislativa que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Decreto núm. 1247 de 2012 que dicta el reglamento para la ejecución de la consulta previa libre e informada en los procesos de licitación y asignación de áreas y bloques hidrocarburíferos Ley Orgánica de Participación Ciudadana (núm. 13 de 2010)
Guatemala	1996	Decreto núm. 9 de 1996 que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Honduras	1995	Decreto legislativo núm. 26 de 1994 que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
México	1990	Decreto promulgatorio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distribución Electoral, del Instituto Nacional Electoral (INE) Protocolo para la implementación del proceso de consulta previa, libre e informada sobre el desarrollo de un proyecto de generación de energía eólica, de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Nicaragua	2010	Decreto núm. 5934 de 2010 de aprobación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Paraguay	1993	Ley núm. 234 de 1993 que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes
Perú	1994	Resolución legislativa núm. 26.253 de 1993 que aprueba el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Ley núm. 29.785 de 2011 del derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Decreto supremo núm. 001-2012-MC
Venezuela (República Bolivariana de)	2002	Ley núm. 41 de 2000 aprobatoria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Ley Orgánica de Pueblos y Comunidades Indígenas de 11 de agosto de 2004

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de legislaciones nacionales.



Si bien el Convenio 169 no ha sido ratificado por Guyana, en la Ley Amerindia de 2006 (secciones 6 y 48) se incluye un requisito que obliga a consultar a las comunidades amerindias frente a proyectos de minería, investigación y estudios sobre terrenos ocupados por ellas (estos proyectos no pueden llevarse a cabo sin permiso de dichas comunidades). El proponente minero debe llegar a un acuerdo con la comunidad, con condiciones implícitas relacionadas con asuntos como compensación y empleo. La Ley requiere que los proponentes entreguen a los amerindios toda la información que soliciten sobre cualquier investigación y estudio de los proyectos mineros propuestos que se ubicarán en sus tierras.

El derecho a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado es una de las principales demandas de los pueblos indígenas en la región. Frente a la ausencia de mecanismos de participación sistemática de los pueblos indígenas en los Estados, en la mayoría de los países se han intensificado los conflictos, especialmente por la imposición de concesiones para industrias extractivas, forestales, energéticas y otras sobre sus territorios sin su conocimiento, así como por el avance de proyectos de infraestructura en sus territorios y la adopción de medidas legislativas o administrativas sin consultarles (CEPAL, 2014a, pág. 57).

Respecto de la consulta previa a la adopción de medidas legislativas, destaca la experiencia del Ecuador. En virtud de la implementación de las disposiciones del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (específicamente los artículos 5 y 6), el Ecuador estableció en 2012 la consulta prelegislativa que regula el ejercicio del derecho de las comunas, pueblos y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano y el pueblo montubio, titulares de derechos colectivos, a ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que podría afectar de manera objetiva tales derechos<sup>19</sup>. Es así como en 2015 el Código Orgánico del Ambiente —que fue publicado en el Registro Oficial en abril de 2017 y entrará en vigor un año después— fue sometido a consulta prelegislativa.

Diversos fallos, tanto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos como de las cortes nacionales, han ampliado la comprensión del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas<sup>20</sup>. En el caso del pueblo indígena Saramaka contra el Estado de Suriname, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no solo de consultar a los Saramakas, sino también de obtener su consentimiento libre, previo e informado, según sus costumbres y tradiciones<sup>21</sup>.

En el caso del pueblo indígena Kichwa de Sarayaku contra el Ecuador, la Corte Interamericana de Derechos Humanos analizó los desarrollos normativos y jurisprudenciales internacionales y comparados, incluidos casos de países que no han ratificado el Convenio 169, y concluyó que la obligación de consulta a los pueblos indígenas, además de constituir una norma convencional, también es un principio general del derecho internacional<sup>22</sup>. Sobre la base de tales precedentes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos propuso los siguientes elementos para el consentimiento

<sup>19</sup> Véase *Registro Oficial del Ecuador*, “Primer suplemento”, N° 733, Quito, 27 de junio de 2012 [en línea] <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/5569-suplemento-al-registro-oficial-no-733.html>.

<sup>20</sup> Véanse Corte Constitucional de la República de Colombia, “Sentencia T-129-11”, Bogotá, 2011 [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-129-11.htm>; Cuarto Juzgado Constitucional de Lima, “Expediente núm. 32365-2014”, Lima, 2014 [en línea] <https://ia801501.us.archive.org/33/items/343584494Lote116Sentencia1raInstancia/343584494-Lote-116-Sentencia-1ra-Instancia.pdf>.

<sup>21</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname”, San José, 28 de noviembre de 2007 [en línea] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf).

<sup>22</sup> Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku y sus miembros (Caso 12.465) contra Ecuador”, Washington, D.C., 26 de abril de 2010 [en línea] <http://cidh.org/demandas/12.465%20Sarayaku%20Ecuador%2026abr2010%20ESP.pdf>.

libre, previo e informado: i) el Estado tiene el deber de consultar activamente y de manera informada; ii) la consulta debe ser acorde a las costumbres y tradiciones de las comunidades afectadas; iii) las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados, y requieren tener como fin llegar a un acuerdo; iv) la consulta se debe hacer en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión, y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, y v) el Estado debe asegurarse de que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos (CEPAL, 2014a, pág. 57)<sup>23</sup>.

En su informe de 2013 sobre las industrias extractivas y los pueblos indígenas, el anterior Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, llama la atención sobre los desequilibrios de poder entre los agentes públicos o privados y los pueblos indígenas en las consultas en torno a proyectos extractivos, debidos, en general, a las grandes diferencias de capacidad técnica y financiera, acceso a la información e influencia política. Para corregir estos desequilibrios y alcanzar acuerdos sostenibles y justos con los pueblos indígenas sobre la obtención de los recursos de sus territorios, alienta a la adopción de algunas medidas deliberadas que podrían incluir el empleo de mediadores independientes para las consultas o negociaciones, el establecimiento de mecanismos de financiamiento que permitan a los pueblos indígenas acceder a asistencia técnica y asesoramiento independientes, y la elaboración de procedimientos estandarizados para que los pueblos indígenas puedan obtener información sobre los riesgos y los beneficios potenciales de los proyectos extractivos<sup>24</sup>.

En su informe, el Relator también plantea que, de conformidad con el principio del consentimiento libre, previo e informado, las consultas y los acuerdos con los pueblos indígenas sobre un proyecto extractivo deben tener lugar antes de que el Estado autorice, o una empresa realice o se comprometa a realizar, cualquier actividad relacionada con el proyecto dentro de un territorio indígena o en zonas utilizadas, exclusivamente o no, por los indígenas. Agrega que la consulta y el consentimiento pueden ser necesarios en las distintas etapas de un proyecto extractivo, desde la exploración hasta la producción y la clausura.

En los últimos años, la doctrina del consentimiento libre, previo e informado ha permeado también la acción de los bancos de desarrollo y otras entidades financieras (véase el recuadro IV.3).

Especial atención debe prestarse a la realización del derecho de acceso a la participación pública de las personas afrodescendientes, que en algunos países se reconocen como pueblo<sup>25</sup>. Si bien se estima que actualmente viven en la región alrededor de 130 millones de personas afrodescendientes, que representan cerca de un cuarto de la población total, estas han sido tradicionalmente excluidas de la toma de decisiones que afectan su entorno y calidad de vida. En respuesta al movimiento afrodescendiente, y también como consecuencia de compromisos asumidos a nivel internacional, en diversos países de la región se ha desplegado en los últimos años un conjunto de políticas de combate al racismo y promoción de la igualdad racial (CEPAL, 2017)<sup>26</sup>. En atención a esta realidad, el Perú promulgó en 2015 el decreto supremo núm. 004, que declara de interés nacional y atención prioritaria el pleno disfrute de

<sup>23</sup> Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Caso del Pueblo Saramaka vs. Suriname", San José, 28 de noviembre de 2007 [en línea] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf).

<sup>24</sup> Véase Naciones Unidas, "Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: las industrias extractivas y los pueblos indígenas", Nueva York, 2013 [en línea] <http://undocs.org/es/A/HRC/24/41>.

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 58 de la Constitución de la República del Ecuador: "para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos".

<sup>26</sup> Véanse Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo* (LC/L.3697), Santiago, 2013; Naciones Unidas, "Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes" (A/RES/68/237), Nueva York, 2014 [en línea] <http://undocs.org/es/A/RES/68/237>.



los derechos fundamentales por parte de las personas afroperuanas (Rangel, 2016). El decreto alienta a todos los sectores y niveles de gobierno a formular e implementar programas, proyectos y acciones encaminadas a alcanzar el fortalecimiento de los derechos fundamentales de la población afroperuana, con una visión de inclusión social y la participación plena de esta población en todos los aspectos de la sociedad peruana.

Colombia, en tanto, cuenta desde 1998 con el decreto núm. 1320 mediante el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.

Desde la entrada en vigor del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la adopción de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ha venido imponiendo una visión distinta de las relaciones entre las empresas y los pueblos indígenas y comunidades locales. Ambos instrumentos han favorecido una mayor apertura a la participación en la toma de decisiones que afectan a estos pueblos y comunidades. Los bancos de desarrollo, entre ellos el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), también han incorporado los principios del consentimiento libre, previo e informado en sus acciones, lo que condiciona el financiamiento de proyectos a un proceso exitoso de consentimiento con estas características. En su política de salvaguarda, el Banco Mundial también condiciona el financiamiento 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).

El compromiso de las entidades financieras privadas con el consentimiento libre, previo e informado quedó de manifiesto con los Principios del Ecuador, cuyo principio 5 aborda la participación de los grupos de interés, exigiendo para determinada categoría de proyectos una participación efectiva de los grupos de interés de manera continuada, estructurada y culturalmente adecuada. Se plantea, asimismo, que los proyectos que afecten a pueblos indígenas estarán sujetos a un proceso de consulta y participación informada, y que, cuando corresponda, los proyectos con efectos adversos sobre pueblos indígenas requerirán su consentimiento libre, previo e informado. Ya son 91 las instituciones financieras de 37 países que han adoptado estos principios (entre ellas, 12 de América Latina y el Caribe).

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Doyle, "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 de 2008; Principios del Ecuador [en línea] <http://www.equator-principles.com/>.

**Recuadro IV.3**  
Consentimiento libre,  
previo e informado  
en bancos de  
desarrollo y otras  
entidades financieras

## F. 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). En ocasiones, la participación se limita a cumplir con los requerimientos formales, se concreta cuando la mayoría de las decisiones ya han sido adoptadas, no se adecúa a las características sociales, económicas, geográficas ni de género de las comunidades, y no proporciona debida respuesta a los aportes entregados por las personas y organizaciones.

En materia de participación en el proceso de evaluación de impacto ambiental o licenciamiento ambiental, el progreso en la región no ha sido lineal. En ocasiones, se han acortado los plazos establecidos para la participación pública o se han adoptado



medidas para agilizar los procesos de modo de impulsar la actividad económica, lo que ha generado tensiones con el ejercicio efectivo del derecho a la participación. La región debe avanzar en el establecimiento de estándares que permitan garantizar la plena y efectiva participación pública en la evaluación de impacto ambiental, a fin de evitar la judicialización de las actividades sometidas a evaluación. La jurisprudencia desarrollada en América Latina y el Caribe permite ampliar y reforzar los alcances e implicaciones de la participación del público en la evaluación de proyectos, de modo de garantizar el ejercicio pleno del derecho a participar.

La región también debe avanzar en la apertura de canales para la participación pública en políticas, planes y programas, y para ello puede beneficiarse de herramientas como la evaluación ambiental estratégica, que ya se utiliza en algunos países.

Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la participación en asuntos ambientales, ya sea en obras y actividades o en normas, políticas, planes y programas, debe prestarse especial atención a los siguientes aspectos:

- Establecimiento de obligaciones legales precisas para la participación pública. En aquellos casos en que la participación es discrecional y está sujeta a la magnitud del proyecto o actividad, los efectos sobre el medio ambiente o el interés demostrado por la comunidad, se corre el riesgo de que el derecho a la participación solo puedan ejercerlo las comunidades empoderadas que cuenten con suficientes herramientas para ser conscientes de sus derechos. Dado que el derecho a la participación conlleva la obligación correlativa del Estado de garantizarlo, es el propio Estado el que debe velar por que todas las personas puedan ejercerlo. Esto puede requerir de medidas afirmativas para los grupos tradicionalmente excluidos de la toma de decisiones y la población que se ve afectada en forma directa por la decisión.
- Definición clara del alcance de la participación. Esto contribuye a dar mayor credibilidad a los procesos y a prevenir posibles 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, 2012a).
- Adopción de medidas para que la participación del público comience en etapas tempranas del proceso de toma de decisiones. Esto significa que el público pueda participar cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles y cuando pueda, efectivamente, ejercer una influencia real.
- Disponibilidad de la información. Esto implica tanto poner a disposición del público la información relevante, de manera oportuna, comprensible y objetiva, en formato sencillo y claro, y a través de los medios adecuados, como informar sobre el derecho a participar y su alcance.
- Fijación de plazos razonables. Plazos que dejen tiempo suficiente para informar al público y para que este se prepare y participe efectivamente. Una buena práctica en esta materia consiste en el establecimiento de plazos para participar claramente definidos en la ley.
- Suministro de asistencia técnica y financiera a poblaciones directamente afectadas. En países como Chile y el Perú ha comenzado a discutirse la posibilidad de crear un fondo para financiar la asistencia técnica a poblaciones directamente afectadas durante el proceso de evaluación de impacto ambiental, de modo tal de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la participación y la eliminación de asimetrías. En el Perú, el artículo 9 del Reglamento de Participación Ciudadana

en el Subsector Minero, aprobado por el decreto supremo núm. 028-2008-EM, establece que el titular minero podrá proponer la constitución de un fondo privado voluntario para que la población ubicada en el área de influencia directa del proyecto pueda financiar las actividades de revisión y formulación de observaciones a los estudios ambientales durante los procedimientos de evaluación<sup>27</sup>. En el caso de Chile, la propuesta ha sido desarrollada en el Informe final de la Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que sugiere gestionar una asignación de recursos económicos para el fortalecimiento de la gestión del proceso de participación pública<sup>28</sup>. En particular, propone gestionar una asignación de recursos para aumentar la dotación de profesionales del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) dedicados al desarrollo de los procesos de participación pública (estimados en 60 nuevos profesionales a nivel nacional). Se trata de crear equipos cuyos integrantes se dediquen de manera diferenciada a la planificación y ejecución de los procesos de participación pública, a la consulta indígena y a la evaluación del medio humano. Ello implicaría que en las Direcciones Regionales haya al menos un profesional dedicado a cada una de estas funciones, vale decir, un mínimo de tres profesionales del área de evaluación del medio humano, participación pública y consulta indígena. Además, supondría gestionar una asignación de recursos para la operativización de todas las funciones y actividades derivadas de la implementación de las tareas adicionales que esta propuesta plantea.

- Interpretación amplia de quiénes pueden participar. El propósito es incluir no solo a los que se ven directamente afectados, sino también a todos aquellos que tengan un interés en ello (incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG) que defienden intereses colectivos y difusos).

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, pueblos indígenas y afrodescendientes— y de reconocer la diversidad de idiomas y culturas en la región. La participación pública 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 pública en la toma de decisiones, prestando especial atención a los grupos subrepresentados o excluidos de este proceso (Naciones Unidas, 2012a). Se plantea así la necesidad de establecer mecanismos de participación y convocatorias con criterio diferencial, adecuados al contexto y con especial consideración a grupos específicos o vulnerables, que incluyan iniciativas orientadas a identificar a las comunidades en situación de vulnerabilidad y a considerar cuáles son los mejores medios y formatos para ofrecer información a las comunidades vulnerables, asegurando el respeto de sus características culturales.

Como se aprecia en este capítulo, a pesar de los progresos recientes y la adopción de estándares internacionales, en la región persisten barreras para el ejercicio pleno del derecho a la participación en asuntos ambientales y del consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas y afrodescendientes, en ocasiones por falta de marcos legales y a veces por deficiencias en su implementación práctica. Ello ha llevado al Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas, Álvaro Pop, a señalar que los importantes avances reconocidos en

<sup>27</sup> Si bien a la fecha la disposición no ha sido regulada ni existen experiencias de implementación, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) ha elaborado una propuesta de diseño e implementación de este fondo. Véase M. Aldana, I. Calle y C. Mora, "Propuesta de diseño e implementación de un fondo para financiar la asistencia técnica a poblaciones durante el proceso de evaluación de impacto ambiental de actividades mineras", Lima, 2016 [en línea] [http://www.spda.org.pe/?wpfb\\_dl=3612](http://www.spda.org.pe/?wpfb_dl=3612).

<sup>28</sup> Véase Ministerio del Medio Ambiente, *Informe Final. Comisión Asesora Presidencial para la Evaluación del SEIA*, Santiago, 2016 [en línea] [http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877\\_Informe-MMAF\\_FINAL.pdf](http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/35877_Informe-MMAF_FINAL.pdf).

instrumentos y declaraciones intergubernamentales solo serán una realidad cuando los Estados los incorporen en sus políticas jurídicas y administrativas, reforzando sus instituciones estatales y prácticas para garantizar la participación efectiva de los pueblos indígenas. En este contexto, ha alentado a los Estados miembros de América Latina y el Caribe a garantizar que el acuerdo que se negocia en la región sobre el acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales permita redoblar sus esfuerzos para asegurar, entre otros, el derecho de los pueblos indígenas —incluidas las mujeres y niñas indígenas— a la participación plena y efectiva<sup>29</sup>.

Como ha afirmado el anterior Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, aplicado en el contexto de los procesos democráticos de adopción de decisiones, genera la necesidad de establecer procedimientos de consulta especiales y adecuados a estos pueblos en relación con todas las decisiones estatales que afecten sus intereses particulares. La justificación de los mecanismos especiales se basa en la constatación de que “los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados de la esfera política” (Naciones Unidas, 2009, citado en CEPAL, 2014a).

Además, y como ha planteado el entonces Experto Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible (actual Relator Especial sobre esta materia), John Knox, un aspecto que suele descuidarse de la obligación de facilitar la participación pública es el valor de evaluar la eficacia de diferentes enfoques respecto de esta participación. El organismo encargado del medio ambiente en México ha creado un índice (el índice de participación ciudadana del sector ambiental) que evalúa la participación de los ciudadanos en diversas instituciones en relación con la toma de decisiones ambientales, sobre la base de indicadores en cuatro categorías principales: participación pública, transparencia, inclusión e igualdad, y denuncias de los ciudadanos. El organismo publicó el primer índice de participación ciudadana del sector ambiental en 2010, y en índices posteriores se ha utilizado el informe de 2010 como parámetro de referencia para evaluar si la participación pública está mejorando<sup>30</sup>.

En la legislación del Ecuador se ve reflejado el esfuerzo por fortalecer las capacidades de la población para participar en la toma de decisiones. En el artículo 43 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de 2010 se 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.

La Ley de Protección y Gestión Ambiental de Antigua y Barbuda, promulgada en 2015, crea un Departamento de Medio Ambiente, cuyas responsabilidades incluyen una serie de acciones para promover la participación pública en el proceso de toma de decisiones en asuntos ambientales, entre ellas: organización de cursos de capacitación

<sup>29</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Declaración del Sr. Álvaro Pop, Presidente del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas sobre la negociación de CEPAL de un instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina”, 9 de agosto de 2016 [en línea] [http://negociacionp10.cepal.org/4/sites/negociacionp104/files/pages/files/pfii\\_-\\_declaracion\\_del\\_presidente\\_del\\_fpci\\_sobreprincipio10\\_agosto2016.pdf](http://negociacionp10.cepal.org/4/sites/negociacionp104/files/pages/files/pfii_-_declaracion_del_presidente_del_fpci_sobreprincipio10_agosto2016.pdf).

<sup>30</sup> Véase Naciones Unidas, “Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John H. Knox. Informe preliminar” (A/HRC/22/43), Nueva York, 24 de diciembre de 2012 [en línea] <http://undocs.org/es/A/HRC/22/43>.



para personas involucradas en la gestión ambiental, realización de campañas de educación pública y actividades de difusión para lograr una mejor comprensión de la necesidad de cooperación pública para el mantenimiento de una adecuada calidad ambiental y alentar y facilitar la participación pública en el desarrollo, implementación y supervisión de leyes y políticas ambientales.

Un desafío adicional es la necesidad de establecer y transparentar la manera en que se ponderan las observaciones recibidas por la ciudadanía y la publicación de la decisión final. Este es uno de los temas abordados en las 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 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Directrices de Bali)<sup>31</sup>. En relación con ello, las Recomendaciones de Maastricht sobre fomento de la participación pública efectiva en la toma de decisiones ambientales, elaboradas por un grupo de trabajo establecido en el marco de la Convención de Aarhus de la Comisión Económica para Europa (CEPE) y adoptadas en 2014, plantean que debe existir una clara obligación en el marco jurídico para que sea la autoridad competente (y no el promotor de la actividad o el encargado de elaborar el estudio de impacto ambiental) la que tenga debidamente en cuenta el resultado de la participación del público. Se agrega, además, que el proceso debe ser justo y no discriminatorio, y que debe poder resultar en cambios, medidas adicionales, selección de opciones alternativas o rechazo de la actividad propuesta. Las recomendaciones también plantean la necesidad de hacer público el texto de la decisión, así como las razones y consideraciones en las que se basa. En el caso de decisiones con efectos particularmente significativos para el ambiente, las recomendaciones consideran una buena práctica que las autoridades públicas se reúnan con quienes presentaron comentarios para discutirlos y explicar cómo y por qué fueron considerados o no<sup>32</sup>.

El establecimiento de consejos consultivos sobre el medio ambiente con participación de actores diversos ha permitido generar espacios de diálogo en torno a la sostenibilidad ambiental del desarrollo que deben ser alentados, ya que permiten incorporar la dimensión ambiental en etapas preliminares del diseño de políticas públicas.

<sup>31</sup> Directriz 11: "Los Estados deberían garantizar que se tienen debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se dan a conocer".

<sup>32</sup> Véase Comisión Económica para Europa (CEPE), *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, prepared under the Aarhus Convention*, Ginebra, 2015 [en línea] [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364\\_E\\_web.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/2015/1514364_E_web.pdf).



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

- A. Avances de los últimos años
- B. Desafíos



## A. Avances de los últimos años

El acceso a la justicia ambiental implica la posibilidad de obtener de las autoridades una solución expedita y completa (ya sea en sede judicial, administrativa u otra) a un conflicto jurídico de naturaleza ambiental, lo que supone que todas las personas estén en igualdad de condiciones para acceder a la justicia y obtener resultados justos, tanto desde el punto de vista individual como colectivo (Brañes, 2000). Este derecho no se limita a la tutela de los derechos ambientales y de la naturaleza, sino que se extiende a la tutela de los derechos de acceso a la información, participación y consulta previa (Barragán, 2017).

El derecho de acceso a la justicia es, entonces, un elemento central para garantizar la realización del derecho a vivir en un medio ambiente sano, así como el ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información y a la participación en asuntos ambientales. Se ha planteado que sin una protección jurídica adecuada de los derechos y oportunidades concedidos en la legislación nacional, estos pierden sentido (PNUMA, 2015).

Dada su importancia, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe otorgan rango constitucional a las medidas para ejercer el derecho a la justicia en asuntos ambientales. En la región también se han establecido mecanismos para asegurar que las personas puedan recurrir a la justicia o a algún otro órgano independiente en caso de que sientan vulnerado su derecho a un medio ambiente limpio en virtud de las leyes generales del ambiente. Actualmente, al menos un tercio de los países de la región contemplan en su legislación una fórmula normativa para que cualquier persona pueda iniciar un proceso jurídico en defensa de los intereses difusos o del medio ambiente. En la Argentina, por ejemplo, el artículo 30 de la Ley núm. 25.675 dispone que, una vez producido el daño ambiental, toda persona podrá solicitar la cesación de las actividades generadoras de daño. Estas medidas constitucionales y legales garantizan el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, sin perjuicio de las medidas judiciales y administrativas para garantizar el acceso tanto a la información ambiental como a la participación, que redundan en el fortalecimiento del acceso a la justicia ambiental.

En 2011, México aprobó un paquete de reformas a diversas legislaciones, tales como el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, con la finalidad de crear un ámbito de participación ciudadana y acceso a la justicia ambiental, por medio de las acciones colectivas que en 2010 se introdujeron en el artículo 17 de la Constitución. 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, a solicitar a las autoridades jurisdiccionales que resuelvan una controversia que afecte sus derechos para que se les resarza económicamente por los daños ambientales o se remedien los sitios afectados por una actividad antropocéntrica determinada y focalizada. También es importante destacar otra reforma legislativa que incide directamente en los derechos de información, participación y acceso a la justicia en México: la relativa a la Ley de Amparo, cuya importancia radica, entre otras cosas, 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 omiso al no garantizarlo con acciones concretas, entre otros casos en materia de participación, acceso a la información o acceso a la justicia, en la esfera ambiental.

En los últimos años se han ido ampliando los resortes procesales de la legislación de varios países de la región y la jurisprudencia está siendo fecunda y está marcando un camino hacia una mayor operatividad del derecho ambiental (Naciones Unidas,



2012a). El Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) incluye jurisprudencia relevante a los derechos de acceso de los países de la región<sup>1</sup>.

Dado que los asuntos ambientales suelen ser complejos y pueden requerir conocimientos especializados, en muchos países se ha visto la utilidad de que exista un tribunal especializado en estos asuntos (PNUMA, 2015) (véase el cuadro V.1). Trinidad y Tabago, por ejemplo, ha establecido una corte especializada en asuntos ambientales: la Comisión Ambiental de Trinidad y Tabago, con competencia para conocer de las denuncias de violaciones a la Ley de Gestión Ambiental. El tribunal especializado está constituido por al menos tres jueces técnicamente capacitados y con experiencia en temas ambientales, ingeniería y ciencias naturales y sociales<sup>2</sup>. 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, las cuestiones referentes 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.

**Cuadro V.1**  
América Latina y el Caribe (13 países): tribunales (judiciales o administrativos) especializados en asuntos ambientales

País	Instancia especializada con jurisdicción ambiental
Antigua y Barbuda	Un tribunal ambiental administrativo
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Tribunales agroambientales en nueve ciudades
Brasil	Cámaras federales en Porto Alegre (estado de Río Grande del Sur), Florianópolis (estado de Santa Catarina) y Curitiba (estado de Paraná), con competencia ambiental y agraria; cámaras especializadas con competencia ambiental y agraria en los estados de Pará, Amazonas y Maranhão; cámaras estaduais en Manaus (jurisdicción especializada en medio ambiente y cuestiones agrarias (VEMAQA)), Mato Grosso (juzgado ambiental volante (JUVAM) y Cuiabá), São Paulo (sala especializada en medio ambiente); cámaras especializadas en Porto Alegre; Tercer Juzgado Especial Criminal (JECRIM) y décima cámara de finanzas
Chile	Tres Tribunales Ambientales en Antofagasta, Santiago y Valdivia
Costa Rica	1 Tribunal Ambiental Administrativo, 16 tribunales agrarios (15 de primera instancia y uno de apelación)
El Salvador	Un tribunal ambiental (cuatro tribunales ambientales autorizados en 2014, tres de primera instancia y una cámara de segunda instancia, pero actualmente solo hay uno creado y operando)
Guatemala	Tribunales de primera instancia penal, narcoactividad y delitos contra el ambiente en diversas municipalidades y distritos
Guyana	Un tribunal ambiental administrativo Un tribunal ambiental de apelaciones administrativo autorizado, pero no operativo
Jamaica	Un tribunal ambiental administrativo
Nicaragua	Un tribunal ambiental
Paraguay	Dos tribunales ambientales (Curugaty-Canindeyú y Alto Paraná)
Perú	Cuatro tribunales ambientales: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en sede administrativa) con tres cámaras especializadas (en minería, energía y pesca y manufactura); Tribunal Forestal y de Fauna Silvestre del Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)
Trinidad y Tabago	Comisión Ambiental de Trinidad y Tabago

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Pring y C. Pring, *Environmental Courts and Tribunals: A Guide for Policy Makers*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), 2016.

<sup>1</sup> Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Observatorio del Principio 10 en América y Latina y el Caribe [en línea] <http://observatoriop10.cepal.org>.

<sup>2</sup> Sección 82 de la Ley de Gestión Ambiental.



En 2014, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina creó una Secretaría de Juicios Ambientales y una Oficina de Justicia Ambiental. Entre las funciones de la Secretaría se incluyen: el fomento de proyectos y prácticas acordes con la protección del ambiente, la coordinación de programas de capacitación con los restantes poderes del Estado, el fortalecimiento de la difusión de las decisiones e iniciativas vinculadas con la justicia ambiental en los niveles nacional e internacional, y la recopilación de información y relevamiento de datos. La Oficina se integra principalmente en las siguientes áreas: capacitación, recolección de datos e investigación<sup>3</sup>.

Asimismo, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan con fiscales/fiscalías ambientales adscritas al ministerio público<sup>4</sup>. En el Brasil, el Ministerio Público Federal cuenta con fiscales ambientales que investigan y dan curso a las denuncias criminales y civiles en representación de las personas y el ambiente (Pring y Pring, 2016). Cuando el Ministerio Público Federal es notificado de un daño real o potencial de un interés público, tiene la obligación legal de actuar mediante la investigación de la denuncia pública. Ante la presentación de una queja o el descubrimiento independiente de un posible daño ambiental, los fiscales ambientales tienen el deber de investigar, negociar con las partes, llegar a un “acuerdo de ajuste de conducta” o llevar el caso ante un tribunal.

El Ministerio Público del Paraguay cuenta con una Fiscalía Adjunta Especializada en Delitos Ambientales, encargada de unificar las iniciativas relacionadas con la investigación y el esclarecimiento de los hechos denunciados por la sociedad como posibles delitos contra el medio ambiente<sup>5</sup>.

En la Argentina, la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA), que pertenece a la órbita de la Procuración General de la Nación, tiene por objeto generar investigación preliminar y apoyar las investigaciones en curso en materia de infracción a la Ley de Residuos Peligrosos, delitos contra la salud pública vinculados con la protección del ambiente conforme lo determinan los tipos penales establecidos en los artículos 200 a 207 del Código Penal de la Nación Argentina, infracciones a la Ley núm. 22.241 de Conservación de la Fauna y delitos conexos. La UFIMA tiene competencia en todo el país<sup>6</sup>.

Cabe destacar también las procuradurías para la defensa de los derechos humanos y las defensorías del pueblo que existen en países como la Argentina, Colombia, el Ecuador, el Perú y el Uruguay<sup>7</sup>. La defensoría del pueblo es una institución pública que por lo general cuenta con rango constitucional y cuyo objetivo principal es la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de un país. Las defensorías del pueblo son órganos independientes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sirven de nexo entre las personas y el gobierno, y pueden ser útiles en materia de acceso a la justicia ambiental (véase el cuadro V.2).

<sup>3</sup> Véase Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Expediente núm. 8099/11”, Buenos Aires, 11 de febrero de 2014 [en línea] <https://www.csjn.gov.ar/files/sustentabilidad/acordada-1-14.pdf>.

<sup>4</sup> La Red Latinoamericana de Ministerios Públicos Ambientales colabora en formación, capacitación e intercambio de experiencias. Véase [en línea] <http://www.mpambiental.org/site/page/1>.

<sup>5</sup> Véase Ministerio Público, “Delitos ambientales” [en línea] <http://www.ministeriopublico.gov.py/delitos-ambientales-i240>.

<sup>6</sup> Véase Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos contra el Medio Ambiente (UFIMA) [en línea] <https://www.mpf.gob.ar/ufima/>.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano del Brasil, el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y las Procuradurías para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador y Nicaragua.

Cuadro V.2 América Latina y el Caribe (10 países): características de las defensorías del pueblo y tratamiento de los asuntos ambientales

País y nombre de la entidad	Marco legal	Naturaleza de la entidad	Designación del titular	Prerrogativas	Principales atribuciones	Tratamiento de los asuntos ambientales
Argentina: Defensor del Pueblo de la Nación	Arts. 86 y 43 de la Constitución de la Nación Argentina. Ley núm. 24.284 que crea la Defensoría del Pueblo, modificada por Ley núm. 24.379.	Es un órgano independiente y funcionalmente autónomo, instituido en el ámbito del Congreso. Tiene por misión la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.	El titular es elegido por el Congreso mediante una comisión bicameral. La Comisión propone a las Cámaras de uno a tres candidatos para ocupar el cargo de Defensor. Ambas elegirán por voto de dos tercios de sus miembros presentes a uno de los candidatos. Su mandato tiene una duración de cinco años, y puede ser reelegido por una sola vez mediante el mismo proceso.	El Defensor del Pueblo gozará de las inmunidades establecidas por la Constitución de la Nación Argentina para los miembros del Congreso. Cuando se dicte procesamiento judicial competente contra el Defensor del Pueblo por delito doloso, puede ser suspendido en sus funciones por ambas Cámaras hasta que se dicte sobreseimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar, de oficio o a petición de parte, investigaciones en casos originados por reparticiones de la Administración Pública y empresas prestadoras de servicios públicos (puede solicitar expedientes o determinar la producción de cualquier medida probatoria útil a los fines de la investigación).</li> <li>• Proponer al Poder Legislativo y la Administración Pública modificaciones de normas cuyo cumplimiento riguroso puede provocar situaciones injustas.</li> <li>• Ofrecer asesorías de carácter legal y técnica, redactar documentos de jurisprudencia y contestar demandas.</li> <li>• Ejercer acción de amparo según corresponda.</li> <li>• Elaborar informes anuales sobre su gestión e investigaciones.</li> </ul>	El área de medio ambiente y desarrollo sostenible analiza y propone cursos de acción en virtud de los supuestos previstos en la Constitución, además del esclarecimiento de actos u omisiones que impliquen el ejercicio arbitrario o inoportuno de facultades públicas en materia ambiental. Ha promovido varios de los casos más emblemáticos de la Argentina.
Bolivia (Estado Plurinacional de): Defensoría del Pueblo	Arts. 218, 219, 220, 221, 222, 223 y 224 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Ley núm. 1818 del Defensor del Pueblo.	La Defensoría es un órgano del Estado, funcional y administrativamente autónomo. Su objetivo es velar por la promoción, difusión y cumplimiento de los derechos humanos que se establecen en la Constitución, las leyes y los instrumentos internacionales. La función de la Defensoría alcanzará a la actividad administrativa de todo el sector público y a la actividad de las instituciones privadas que presten servicios públicos.	El titular es elegido por la Comisión de Constitución, Justicia y Policía Judicial de la Asamblea Legislativa Plurinacional, la que recibe propuestas. Las organizaciones de la sociedad civil pueden proponer o impugnar nombres a la Comisión, que, por mayoría simple, califica las propuestas y eleva a la Asamblea la nómina para la elección. La elección contempla al menos dos tercios de los presentes en la Asamblea. El Defensor ejerce su cargo durante seis años.	La Defensora o Defensor del Pueblo no será objeto de persecución, detención, acusación ni enjuiciamiento por los actos realizados en el ejercicio de sus atribuciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Interponer acción de inconstitucionalidad, recurso directo de nulidad, de amparo y <i>habeas corpus</i>, sin necesidad de mandato.</li> <li>• Presentar proyectos de ley y proponer modificaciones a leyes, decretos y resoluciones.</li> <li>• Investigar, de oficio o a solicitud de parte, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos.</li> <li>• Solicitar información respecto de investigaciones de la Defensoría.</li> <li>• Formular recomendaciones, recordatorios y sugerencias a los órganos del Estado; emitir censura por actos contrarios a dichas formulaciones.</li> <li>• Elaborar el informe anual de gestión.</li> </ul>	La Defensoría no cuenta con una delegación o unidad organizacional exclusiva para medio ambiente. Sin embargo, la Unidad de Gestión Pacífica de la Conflictividad puede atender los conflictos relativos a asuntos medioambientales a través de la mediación y la promoción del diálogo responsable entre los actores involucrados.
Colombia: Defensoría del Pueblo	Arts. 281, 282, 283 y 284 de la Constitución Política de Colombia. Ley núm. 24 de 1992 por la cual se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones	La Defensoría es un órgano de alcance constitucional y autónomo, incorporado en la Constitución. Tiene como propósito velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Se encuentra vinculada al Ministerio Público, por lo que el Defensor del Pueblo ejerce funciones bajo la dirección del Procurador General de la Nación.	El Defensor del Pueblo es elegido por la Cámara de Representantes a partir de una terna enviada por el Presidente de la República. Se elige por un período de cuatro años a contar desde el 1 de septiembre de 1992.	La ley no señala ningún tipo de inmunidad. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, en caso de acusación ordinaria, juzgar al Defensor del Pueblo de los posibles hechos punibles que se le imputen.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer recomendaciones y observaciones a autoridades y a particulares en caso de amenaza o violación de derechos humanos, pudiendo informar al Congreso la respuesta recibida.</li> <li>• Impartir lineamientos sobre situaciones de diversa índole en derechos humanos.</li> <li>• Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, la ley y el interés general.</li> <li>• Ser mediador de peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la Administración Pública.</li> <li>• Ser mediador entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos.</li> </ul>	La Defensoría cuenta con una Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Ejerce la labor de promover y divulgar estos derechos, asegurando su respeto y garantía en la medida en que involucran a los sujetos como colectividad y de cuyo ejercicio depende el mejoramiento de su calidad de vida.

Cuadro V.2 (continuación)

País y nombre de la entidad	Marco legal	Naturaleza de la entidad	Designación del titular	Prerogativas	Principales atribuciones	Tratamiento de los asuntos ambientales
Costa Rica: Defensoría de los Habitantes de la República	Ley núm. 7319 de la Defensoría de los Habitantes de la República.	La Defensoría tiene como fin velar por que la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico y moral, de forma tal que los derechos e intereses de los habitantes siempre estén protegidos. Posee independencia funcional y administrativa, lo que implica autonomía respecto de no estar sujeta a la voluntad de otros órganos en el ejercicio de sus funciones.	El Defensor y el Defensor Adjunto son elegidos por la Asamblea Legislativa por cuatro años mediante mayoría absoluta de los diputados presentes. La Asamblea designará una Comisión especial que analizará los atestados de las personas que opten por el puesto, de conformidad con lo que prescribe el reglamento interno de la Asamblea Legislativa.	Goza de inmunidad en los mismos términos que los legisladores de la Asamblea Legislativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de actuaciones materiales, de los actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público. Puede inspeccionar las oficinas públicas sin previo aviso y requerir de ellas toda la información necesaria.</li> <li>• Cuando la Defensoría se entere de una irregularidad de tipo administrativo que se atribuya a un órgano del Poder Judicial, se la comunicará a la Corte Suprema de Justicia.</li> <li>• La Defensoría, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, podrá interponer cualquier tipo de acción jurisdiccional o administrativa prevista en el ordenamiento jurídico.</li> </ul>	Los asuntos ambientales se tratan en el marco de la Dirección de Calidad de Vida, que tiene como tarea atender e investigar los casos de violación a los derechos e intereses, por actos u omisiones del sector público, relacionados a la protección del ambiente, el acceso a la salud, la vivienda de interés social y la incidencia en el entorno.
Ecuador: Defensoría del Pueblo	Arts. 214, 215, 215 y 216 de la Constitución de la República del Ecuador. Ley núm. 1 Orgánica de la Defensoría del Pueblo.	La Defensoría del Pueblo es un órgano de derecho público con jurisdicción nacional, personalidad jurídica y autonomía administrativa y financiera. Su misión es ser una institución nacional de derechos humanos que promueve, divulga y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.	El Defensor es elegido por el Congreso pleno, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, por un periodo de cinco años y podrá ser reelegido por una sola vez.	El Defensor posee inmunidad en los mismos términos que los legisladores del Congreso y durante el ejercicio de sus funciones no podrá desempeñar otro cargo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proteger y defender, de oficio o a petición de parte, las violaciones de los derechos humanos.</li> <li>• Promover o patrocinar los recursos de <i>habeas corpus</i>, <i>habeas data</i> y amparo.</li> <li>• Presentar ante la Corte Constitucional del Ecuador la demanda de inconstitucionalidad de acuerdo con lo previsto en la Constitución.</li> <li>• Presentar proyectos de ley en representación de la iniciativa popular.</li> <li>• Intervenir como parte en asuntos relacionados a la protección de medio ambiente y del patrimonio cultural, resguardando el interés de la colectividad.</li> <li>• Intervenir como mediador en conflictos.</li> </ul>	La Defensoría cuenta con una Adjuntía de Derechos Humanos y de la Naturaleza, y a ella le corresponde promover la interposición de las acciones constitucionales y de defensa para tutelar los derechos humanos de las personas y comunidades, nacionalidades y colectivos del país y fuera de él.
Panamá: Defensoría del Pueblo	Arts. 129 y 130 de la Constitución Política de la República de Panamá. Ley núm. 7 por la cual se establece la institución de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá.	Institución independiente, que actúa con plena autonomía funcional administrativa y financiera, y que no recibe instrucciones de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona. La función de esta entidad es velar por la protección de los derechos consagrados en la Constitución, así como los derechos previstos en convenios internacionales de derechos humanos y la ley.	El titular de la Defensoría del Pueblo es nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Asamblea Legislativa de acuerdo con determinados procedimientos. No estarán limitados a días hábiles, ni se suspenderán durante el receso de la Asamblea Nacional o ante la declaratoria de Estado de urgencia.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigar e inquirir sobre los actos u omisiones de los servidores públicos que impliquen violaciones a los derechos establecidos en la Constitución y la ley.</li> <li>• Inquirir sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública que pudieran haberse realizado irregularmente.</li> <li>• Investigar y denunciar hechos, actos u omisiones de las empresas públicas, mixtas o privadas, que realicen un servicio público.</li> <li>• Recomendar anteproyectos de ley en materia de su competencia.</li> <li>• Atender quejas y situaciones que afecten los derechos humanos y promover ante la autoridad respectiva que se subsanen dichas condiciones.</li> <li>• Diseñar y adoptar políticas sobre derechos humanos.</li> <li>• Mediar en conflictos que se presenten en la administración pública y entre los particulares.</li> <li>• El titular de la Defensoría del Pueblo está, además, legitimado procesalmente para el ejercicio de las acciones populares y los recursos de amparo de garantías constitucionales, así como para los contencioso-administrativos de plena jurisdicción y de protección de los derechos humanos.</li> </ul>	La Defensoría cuenta con la Dirección de Asuntos Ecológicos, cuya misión es lograr el cumplimiento de las funciones de la Defensoría en materia ambiental. Además, los asuntos ecológicos poseen apartados específicos en el Informe Anual.	

Cuadro V.2 (continuación)

País y nombre de la entidad	Marco legal	Naturaleza de la entidad	Designación del titular	Prerogativas	Principales atribuciones	Tratamiento de los asuntos ambientales
Paraguay: Defensoría del Pueblo	Arts. 276, 277, 278, 279 y 280 de la Constitución del Paraguay. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo núm. 631/95.	La Defensoría y tiene como misión ser la entidad por excelencia encargada de la defensa de los derechos de los ciudadanos y de los consumidores del país, realizando acciones políticas, recomendando y representando intereses colectivos para el cumplimiento de los derechos constitucionales y legales.	El titular es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados por una tema propuesta por el Senado. Durará en su cargo cinco años. Podrá ser reelecto y también podrá ser removido por mal desempeño de sus funciones, con el procedimiento del juicio político establecido en la Constitución.	El Defensor del Pueblo goza de autonomía e inamovilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros derechos que establecen la Constitución y la ley.</li> <li>Requerir, de las autoridades públicas, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponerse reserva alguna.</li> <li>Emitir censura pública de los actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos.</li> <li>Informar anualmente de sus gestiones al Congreso.</li> <li>Elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos.</li> </ul>	En los asuntos ambientales, la Defensoría cuenta con el Departamento de Medio Ambiente, que contempla específicamente sus funciones referentes a esta materia. Genera observaciones y recomendaciones que dirige a organismos públicos y privados.
Perú: Defensoría del Pueblo	Ley núm. 26.520 Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Arts. 161 y 162 de la Constitución Política del Perú.	La Defensoría tiene por objeto defender los derechos fundamentales y supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración Pública, así como la eficiente prestación de servicios públicos en todo el territorio nacional.	El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. La ejecución del cargo dura cinco años y no está sujeto a mandato imperativo. Tiene las mismas incompatibilidades que los vocales supremos.	Goza de la misma inmunidad y prerrogativas que los congresistas. También goza de inviolabilidad, no responde civil ni penalmente por las recomendaciones, reparos y opiniones que emita en el ejercicio de sus funciones. No puede ser detenido ni procesado sin autorización del Congreso, salvo ante un caso de flagrante delito.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación para esclarecer actos y resoluciones de la Administración Pública que impliquen el ejercicio arbitrario o negligente de sus funciones.</li> <li>Ejercitar ante el tribunal constitucional la acción de inconstitucionalidad. Interponer la acción de <i>habeas corpus</i>, de amparo, de <i>habeas data</i>, popular y de cumplimiento en la tutela de derechos constitucionales fundamentales.</li> <li>Iniciar o participar, de oficio o a petición de parte, en cualquier procedimiento administrativo en representación de una persona o grupo para la defensa de los derechos constitucionales.</li> </ul>	La Adjuntía del Medioambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas vele por los asuntos ambientales. A cargo de proteger los derechos de los ciudadanos a acceder a servicios públicos de calidad de agua y alcantarillado, electricidad y telefonía, y los derechos de los ciudadanos a gozar de un ambiente equilibrado.
Uruguay: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)	Ley núm. 18.446 de la Institución Nacional de Derechos Humanos.	La INDDHH tiene por cometido la defensa, promoción y protección, en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. El alcance de la competencia de la INDDHH llega a todos los poderes del Estado y organismos públicos.	La INDDHH es presidida por un Consejo Directivo de cinco miembros electos por la Asamblea General y propuestos por organizaciones de la sociedad civil. El Consejo dura cinco años a cargo de la dirección y representación de la institución, y es presidido por uno de sus miembros por períodos rotativos de un año.	Los integrantes del Consejo no cuentan con prerrogativas adicionales como inmunidad, inviolabilidad u otras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conocer e investigar, a petición o de parte o de oficio, presuntas violaciones a los derechos humanos.</li> <li>Realizar informes sobre la situación de los derechos humanos.</li> <li>Emitir opiniones sobre proyectos de ley.</li> <li>Proponer la adopción de medidas provisionales con el fin de que cese la presunta violación de los derechos humanos.</li> <li>Informar, difundir y educar ampliamente sobre los derechos humanos.</li> <li>Pedir informes y examinar expedientes, archivos y todo tipo de documentos.</li> <li>Presentar denuncias penales e interponer recursos de <i>habeas corpus</i> o amparo.</li> </ul>	La INDDHH colabora en la promoción de espacios de participación y diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad sobre los asuntos ambientales y acompaña a las instituciones del Estado en los procesos de incorporación de la perspectiva de derechos humanos en las políticas ambientales y de desarrollo.

Cuadro V.2 (conclusión)

País y nombre de la entidad	Marco legal	Naturaleza de la entidad	Designación del titular	Prerrogativas	Principales atribuciones	Tratamiento de los asuntos ambientales
Venezuela (República Bolivariana de): Defensoría del Pueblo	Arts. 280, 281, 282 y 283 de la Constitución Bolivariana de Venezuela. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo.	La Defensoría tiene por objeto la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y las garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Además, se encarga de la promoción y vigilancia de los derechos, garantías e intereses de las personas en relación con los servicios administrativos prestados por el sector público.	El Defensor del Pueblo es designado por un único período de siete años, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de los integrantes de la Asamblea Nacional. El Defensor es independiente y actuará con libertad de conciencia. No estará sujeto al mandato imperativo de ninguna autoridad y su actuación se ajustará a la Constitución y las leyes.	El Defensor goza de inmunidad en el ejercicio de sus funciones. No podrá ser perseguido, detenido ni enjuiciado por las opiniones que emita ni por los actos que realice en el ejercicio de sus atribuciones. En caso de delito flagrante, la autoridad lo pondrá bajo custodia en su residencia y lo comunicará al tribunal supremo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar y proseguir, de oficio o a petición, cualquier investigación conducente a esclarecer asuntos de su competencia.</li> <li>• Interponer o intervenir en las acciones de inconstitucionalidad, interpretación, amparo, <i>habeas corpus</i>, <i>habeas data</i>, medidas cautelares y demás acciones o recursos judiciales.</li> <li>• Servir de facilitador en la resolución de conflictos.</li> <li>• Inspeccionar dependencias del Estado o empresas relacionadas al ámbito de su competencia.</li> <li>• Velar por el funcionamiento de los servicios públicos protegiendo los derechos relacionados.</li> <li>• Promover y ejecutar programas de derechos humanos y velar por la conservación y protección del medio ambiente e impulsar la participación ciudadana.</li> </ul>	En el marco operativo, las temáticas ambientales son tratadas por la Defensoría Delegada Especial con Competencia a Nivel Nacional en Materia Ambiental.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las Constituciones y leyes de los países; Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO), *XI Informe sobre Derechos Humanos: Medio Ambiente*, G. Escobar (coord.), Madrid, 2014.

En algunos países de la región, los institutos o comisiones de derechos humanos también han incorporado en sus funciones los asuntos relacionados con la garantía del derecho a un medio ambiente sano (particularmente en aquellos en que este derecho cuenta con rango constitucional). En México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene potestad para recibir e investigar denuncias respecto de violaciones a los derechos humanos y dar cuenta de sus hallazgos y recomendaciones al gobierno. El reconocimiento constitucional al derecho a un medio ambiente sano legitima a la CNDH a aceptar y actuar frente a denuncias ambientales, proporcionando así un mecanismo no judicial de acceso a la justicia (Pring y Pring, 2016).

En Chile, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), creado en 2009, tiene entre sus funciones la de iniciar acciones legales ante los tribunales de justicia. Es así como en 2012 interpuso un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones en contra de la Municipalidad de Puente Alto por la vulneración de la garantía constitucional que asegura el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, debido al acopio de basura y escombros por parte de la Municipalidad en un terreno colindante a una zona residencial<sup>8</sup>. Asimismo, en 2014, en un litigio entre comunidades indígenas diaguitas y una empresa minera que explotaba yacimientos de oro y cobre en el sector donde se emplazaba la comunidad, llamado también “caso El Morro”, el INDH hizo uso de la figura jurídica del *amicus curiae* para apoyar la argumentación de la comunidad. La figura del *amicus curiae* se presenta en el recuadro V.1<sup>9</sup>.

#### Recuadro V.1

*Amicus curiae* (amigo de la corte) en los procesos judiciales ambientales

El *amicus curiae* es un mecanismo procesal que permite a cualquier persona el acceso a un tribunal para aportar razonamientos jurídicos o interdisciplinarios en beneficio de la tutela judicial efectiva de intereses públicos, tales como el ambiental. De esta manera, el *amicus curiae*, o amigo de la corte, es una herramienta útil para canalizar el derecho a la participación, conforme se establece en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y se consagra en las Constituciones de los países de la región.

Quien actúa como *amicus curiae* es un tercero, que puede ser tanto una persona natural como jurídica, y que no es parte del proceso, pues no tiene tal pretensión ni está habilitado para ello. Tampoco tiene la calidad de perito pues interviene voluntariamente y no a pedido del juez o una de las partes. Dado que la intervención del *amicus curiae* se da en una causa ya iniciada y por presentación voluntaria de un tercero que no es parte procesal, su razonamiento no vincula al juez ni lesiona la independencia judicial. Sin perjuicio de su carácter no vinculante, es una herramienta valiosa y útil, pues, si es jurídicamente idóneo, su aporte puede servir para que las decisiones judiciales se funden en argumentos públicamente ponderados, tomando, asimismo, debida consideración del interés público.

Como institución jurídica, el *amicus curiae* ofrece un mecanismo apto para propiciar la participación ciudadana ambiental y, concretamente, para garantizar el acceso a la jurisdicción con la finalidad de una tutela efectiva en materia ambiental. De esta manera, el aporte del *amicus curiae* favorecerá la apertura y democratización del debate judicial en la tutela del interés público ambiental.

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

<sup>8</sup> Véase Corte Suprema, “Fallo núm. 3598-2012”, Santiago, 21 de junio de 2012 [en línea] <http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/>

<sup>9</sup> Véase Corte Suprema, “Fallo núm. 11.299-2014”, Santiago, 7 de octubre de 2014 [en línea] <http://basejurisprudencial.poderjudicial.cl/>.



Las clínicas jurídicas ambientales asociadas a centros académicos y universidades también han contribuido en la región a facilitar el acceso a asesoría legal especializada a personas y grupos que encuentran más dificultades para acceder a la justicia (véase el recuadro V.2).

Sin desconocer que el Estado es el encargado de garantizar el acceso a la justicia en asuntos ambientales mediante la adopción de las medidas afirmativas necesarias para que todas las personas, sin discriminación de ningún tipo, puedan lograr la plena realización de este derecho, las clínicas jurídicas asociadas a universidades en la región están contribuyendo a facilitar el acceso a la justicia al ofrecer asesoría jurídica gratuita o a bajo costo en asuntos relacionados con el medio ambiente.

Las clínicas jurídicas operan con dos objetivos generales: formar a los estudiantes de derecho a través de la práctica supervisada de su oficio y proveer asistencia legal gratuita a población vulnerable que genere un alto impacto social.

Respecto del objetivo de formar a los estudiantes de derecho, no se trata solo de poner en práctica lo aprendido en la educación tradicional, sino también de innovar en materia educativa. Las clínicas jurídicas se centran en desarrollar en los estudiantes competencias que se adquieren o se aprenden cuando se llevan a cabo las actividades relacionadas con dichas competencias. De esa manera, la educación legal clínica busca que se aprenda haciendo. De ahí que las clínicas sean un modelo que pretende enseñar a los estudiantes habilidades profesionales y sociales, así como valores éticos, con el fin de formar abogados integrales. El trabajo gratuito y el tipo de población que se atiende enfrentan a los estudiantes a la realidad social para que sean abogados capaces de responder a sus desafíos, con sentido de interés público y capaces de resolver los conflictos éticos que se presentan (Bloch, 2011; Londoño, 2015).

Frente al objetivo de proveer asistencia legal gratuita, la idea central es atender a población de escasos recursos en asuntos vinculados con derechos humanos e interés público y colectivo, entre ellos, los asuntos ambientales.

Las clínicas jurídicas especializadas en asuntos ambientales se centran en brindar apoyo a las comunidades que requieren de conocimientos técnicos y legales y no tienen fácil acceso a ello para reclamar sus derechos, pues se especializan en los mecanismos legales para proteger el ambiente y se concentran en trabajar de acuerdo con las particularidades ambientales técnicas. También pueden representar a los ciudadanos cuando es necesario contar con abogados para interponer recursos, y ayudan a tener en cuenta los factores interdisciplinarios necesarios para abordar un problema ambiental que de otra manera las comunidades no podrían conocer o no lo llegarían a conocer con el nivel de profundidad y especialización que brindan las clínicas.

La Clínica Jurídica Ambiental de la Universidad de Chile, el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad del Rosario (Colombia) y la Clínica Jurídica en Derecho Ambiental de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN) y la Universidad de Buenos Aires son algunos ejemplos de clínicas dedicadas a los asuntos ambientales en la región.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Bloch, "A global perspective on clinical legal education", *Education and Law Review*, N° 4, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2011 [en línea] <http://revistes.ub.edu/index.php/RED/article/view/2206/2334>; B. Londoño, *Educación legal clínica y litigio estratégico en Iberoamérica*, Bogotá, Editorial Universidad del Rosario, 2015 [en línea] <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/12042/Educacion%20legal%20cl%C3%ADnica.pdf?sequence=1>.

En Honduras, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), creado en 1995 con el objeto de garantizar los derechos y las libertades reconocidas por la Constitución, cuenta con una defensoría nacional de medio ambiente. En 2016 atendió un total de 41 denuncias por violaciones al derecho a un ambiente sano (incluido el derecho al agua y saneamiento)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Véase Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), *Informe Anual 2016 al Honorable Congreso Nacional de la República*, Tegucigalpa, 2017 [en línea] <http://conadeh.hn/wp-content/uploads/2017/04/Informe-Anual-2016.pdf>.

### Recuadro V.2 América Latina y el Caribe: el aporte de las clínicas jurídicas en el acceso a la justicia en asuntos ambientales y en la formación de especialistas en derecho ambiental



La Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), creada hace 20 años, reúne a más de 75 organizaciones nacionales y subnacionales, entre ellas, defensorías del pueblo, procuradurías y comisiones de derechos humanos de 20 países iberoamericanos, para crear un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, la difusión y el fortalecimiento de la institución del ombudsman<sup>11</sup>. La Asociación del Ombudsman del Caribe, creada en 1998, también tiene entre sus objetivos la cooperación y el intercambio de experiencias para el fortalecimiento del trabajo del ombudsman y de otras agencias de derechos humanos en el Caribe<sup>12</sup>.

Los países también han avanzado en el establecimiento de instancias a las que se puede recurrir en caso de denegación del acceso a la información, como el Consejo para la Transparencia de Chile y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) de México, que ya fueron mencionados (véase el capítulo III).

La garantía efectiva del acceso a la justicia en asuntos ambientales requiere de un marco de reparaciones adecuadas, rápidas y efectivas, así como de medidas de reparación como la restauración y compensación, entre otras. En varios países de la región, la obligación de recomponer el daño ambiental tiene tratamiento constitucional. En la Argentina, la Constitución establece que “el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley” (art. 41). En el Brasil, la Constitución establece que “las conductas y actividades consideradas lesivas al medio ambiente sujetan a los infractores, personas físicas o jurídicas, a sanciones penales y administrativas, independientemente de la obligación de reparar el daño causado” (art. 225.3). La Constitución del Paraguay, en tanto, señala que “todo daño al ambiente importará la obligación de recomponer o indemnizar” (art. 8).

En el cuadro V.3 se incluyen las obligaciones de reparación y compensación de daños ambientales en las leyes marco de medio ambiente de los países de la región y se resumen las disposiciones que aluden a la responsabilidad civil ante actos u omisiones que deterioren el medio ambiente. Se observa que en varios países de la región la obligación de la restauración del medio ambiente es independiente de cualquier otro tipo de sanción.

El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales precisa que los Estados garanticen que los procesos sean justos, abiertos, transparentes y equitativos. Esto implica, entre otras cosas, igualdad de trato ante la ley, es decir, trato no discriminatorio (PNUMA, 2015). En ocasiones, los Estados han respondido adoptando medidas para asegurar una “igualdad de condiciones” para personas y grupos específicos. En el Perú, por ejemplo, el Formulario Único de Trámites Administrativos del Poder Judicial se encuentra disponible desde 2016 en los idiomas quechua, aymara y asháninka con el objeto de mejorar la accesibilidad de los usuarios en dichas lenguas nativas<sup>13</sup>. A continuación se analizan algunas prácticas regionales que atienden a la especificidad de los casos ambientales.

<sup>11</sup> Véase Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) [en línea] <http://www.portalfio.org/>.

<sup>12</sup> Véase Asociación del Ombudsman del Caribe [en línea] <http://caribbeanombudsman.org/>.

<sup>13</sup> Véase *El Peruano*, “Resolución administrativa núm. 307-2016-CE-PJ”, Lima, 30 de noviembre de 2016 [en línea] <http://busquedas.elperuano.com.pe/normaslegales/aprueban-uso-del-formulario-unico-de-tramites-administrativ-resolucion-administrativa-no-307-2016-ce-pj-1462311-2/>.



### Cuadro V.3

América Latina y el Caribe (18 países): obligación de reparación y compensación de daños ambientales en las leyes marco de medio ambiente

Argentina	Ley núm. 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 (Estado Plurinacional de)	Reglamentación de la Ley núm. 1333 del Medio Ambiente, 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	Ley núm. 6938 de 1981	Artículo 14: Sin perjuicio de las penalidades definidas por la legislación federal, estadual y municipal, el incumplimiento de las medidas necesarias para la preservación o corrección de daños y perjuicios causados por la degradación de la calidad ambiental conllevará para los infractores [...]
Chile	Ley núm. 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.
Colombia	Ley núm. 1333 (2009)	Artículo 4: Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento. Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.
Costa Rica	Ley núm. 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 núm. 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 núm. 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 núm. 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	Decreto núm. 68 de 1986 (Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente)	Artículo 31: Las sanciones que la Comisión Nacional del Medio Ambiente dictamine, por las infracciones a las disposiciones de la presente Ley, son las siguientes: 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	Decreto núm. 104 de 1993 (Ley General del Medio Ambiente)	Artículo 87: Cualquier acción u omisión de la normativa ambiental que constituya delito o infracción administrativa, dará lugar a la aplicación de las sanciones siguientes: g) Reposición o restitución de las cosas y objetos afectados a su ser y estado naturales, si fuera posible.
Jamaica	Ley núm. 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.
México	Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (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 núm. 217 de 1996	Artículo 152: 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.

Cuadro V.3 (conclusión)

Panamá	Ley núm. 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 núm. 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 núm. 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 núm. 16.466 de 1994, Ley núm. 17.283 de 2000	Artículo 4 de la Ley núm. 16.466 de Medio Ambiente: 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 irreversibles, 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 núm. 17.283 de Protección del Medio Ambiente: Cuando el responsable se demore o resistiere a dar cumplimiento a la recomposición, reducción o mitigación previstas en el artículo 4 de la Ley núm. 16.466... se podrá solicitar la imposición judicial de astringentes o hacerlo de oficio, siendo de cargo del infractor los gastos que ello ocasione.

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

## 1. Legitimación activa para acceder a la justicia en asuntos ambientales

La legitimación activa es la capacidad que tiene una persona para acceder a la justicia, ya sea en sede judicial o administrativa, para solicitar el amparo o reconocimiento de un derecho. En los procedimientos de responsabilidad clásicos tienen esta legitimidad activa el afectado directo por un daño o perjuicio, que tiene un interés legítimo, o sus herederos y representantes legales. En materia medioambiental, no obstante, en ocasiones resulta difícil determinar quién es la persona directamente afectada, lo que configura lo que se ha denominado “intereses supraindividuales”, entre ellos, los intereses difusos, colectivos e individuales homogéneos<sup>14</sup>.

Los intereses difusos pertenecen a un grupo de individuos indeterminados y ligados por una circunstancia de hecho (normalmente vinculada a la defensa de un bien jurídico, en este caso, ambiental). Desde el punto de vista procesal, su titularidad es supraindividual, es decir, pertenece a cualquier integrante de ese grupo indeterminado,

pero debe ser ejercida por uno de ellos. Los intereses colectivos, por otra parte, son aquellos intereses también transindividuales, de un grupo de personas ligadas entre sí por una relación jurídica<sup>15</sup>.

De este modo, y dadas las particularidades del derecho ambiental, los países han comenzado a establecer la legitimación activa amplia o genérica para accionar en casos

<sup>14</sup> Intereses difusos: intereses transindividuales, de naturaleza indivisible, de los que son titulares personas indeterminadas y ligadas por las mismas circunstancias de hecho; intereses colectivos: intereses transindividuales, de naturaleza indivisible, de los que es titular un grupo, categoría o clase de personas determinadas o fácilmente determinables, ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base; intereses individuales homogéneos: intereses provenientes de origen común (González y Peña, 2015, pág. 125).

<sup>15</sup> Véase González y Peña (2015).



de daño ambiental. Lo que se busca es que cualquier persona pueda reclamar contra actos ilegales en materia ambiental, sin tener que probar que es un afectado directo<sup>16</sup>. Esta excepción del interés directo se sustenta en el hecho de que lo que se reclama son derechos colectivos o difusos, que no corresponden solo a la víctima sino a todo un conglomerado social, ya sea unidos por una relación de hecho o por una base jurídica.

Los países han respondido a este desafío introduciendo, por ejemplo, la acción popular, que faculta a cualquier persona, física o jurídica, a interponer una acción con el fin de tutelar y proteger un bien jurídico. Esta acción está presente en los marcos regulatorios, ya sea con rango constitucional (Bolivia (Estado Plurinacional de), artículo 135; Brasil, artículo 5; Colombia, artículo 88; Perú, artículo 200), a través de leyes ambientales (Ecuador: artículo 28 de la Ley de Gestión Ambiental y artículo 16 de la Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental; Honduras: artículo 90 de la Ley General del Ambiente; México: artículo 190 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) o a través de leyes específicas (Brasil, Ley núm. 7347 de 1985; Colombia: Ley núm. 472 de 1998; Perú, Ley núm. 28.237 de 2004).

Como se aprecia en el cuadro V.4, los países han establecido diversos tipos de acciones constitucionales (acción de protección, recurso de protección, medidas cautelares, acción de acceso a la información pública y otras) con el fin de garantizar los derechos difusos y colectivos de las personas. Las leyes generales del medio ambiente y otras relacionadas también han incluido mecanismos de garantía que otorgan legitimación activa amplia para recurrir en caso de vulneración de derechos ambientales. En el recuadro V.3 se presentan, en tanto, desarrollos jurisprudenciales sobre la legitimación activa amplia en el Caribe anglófono.

#### Cuadro V.4

América Latina y el Caribe: legitimación activa en la Constitución, las leyes generales del medio ambiente y otras regulaciones

País	Tratamiento constitucional	Tratamiento en leyes generales de medio ambiente y otras regulaciones
Antigua y Barbuda	Art. 18: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 3 a 17 (ambos inclusive) de la Constitución ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación a su persona... entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona (o esa otra persona) puede solicitar su reparación ante el Tribunal Superior.	Ley sobre la Gestión y Protección Ambiental (núm. 11 de 2015) art. 97
Argentina	Art. 43: "Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.  Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".	Ley General del Ambiente (núm. 25.675) art. 30
Bahamas	Art. 28: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 16 a 27 (ambos inclusive) de la Constitución ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación con su persona, entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona puede solicitar su reparación ante el Tribunal Supremo.	Ley sobre Salud Ambiental (1987) art. 17.2.g
Barbados	Art. 24: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 12 a 23 ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación con su persona... entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona... puede solicitar su reparación ante el Tribunal Superior.	Ley de Gestión de Emergencias (núm. 20 de 2006) art. 27
Belice	Art. 20: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 3 a 19 de esta Constitución ha sido, está siendo o es probable que se contravenga en relación con él, entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona (o esa otra persona) puede solicitar la reparación ante el Tribunal Supremo... Cualquier persona agraviada por cualquier determinación del Tribunal Supremo bajo esta sección puede apelarla ante la Corte de Apelaciones.	Ley de Protección Ambiental (núm. 22 de 1992) art. 40

<sup>16</sup> Esta es una de las Directrices de Bali del PNUMA. Directriz 18: los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr el acceso efectivo a la justicia.

Cuadro V.4 (continuación)

País	Tratamiento constitucional	Tratamiento en leyes generales de medio ambiente y otras regulaciones
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<p>Art. 34: "Cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad, está facultada para ejercitar las acciones legales en defensa del derecho al medio ambiente, sin perjuicio de la obligación de las instituciones públicas de actuar de oficio frente a los atentados contra el medio ambiente".</p> <p>Art. 135: "La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución".</p>	Ley del Medio Ambiente (núm. 1333) art. 102
Brasil	<p>Art. 5: Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el país la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la propiedad, en los siguientes términos: cualquier ciudadano es parte legítima para proponer la acción popular que pretenda anular un acto lesivo para el patrimonio público o de una entidad en que el Estado participe, para la moralidad administrativa, para el medio ambiente o para el patrimonio histórico y cultural, quedando el actor, salvo mala fe comprobada, exento de las costas judiciales y los gastos de honorarios profesionales.</p> <p>Art. 225: Todos tienen derecho a un medio ambiente ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo y esencial para una sana calidad de vida, imponiéndose al Poder Público y a la colectividad el deber de defenderlo y preservarlo para las generaciones presentes y futuras.</p>	<p>Ley sobre la Política Nacional de Medio Ambiente (Ley núm. 6938) art. 14.1</p> <p>Ley sobre Acción Popular (núm. 4717 de 1965)</p> <p>Ley sobre Acción Civil Pública por Daños al Medio Ambiente (núm. 7347 de 1985) art. 5</p>
Chile	<p>Art. 20: "El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos... podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.</p> <p>Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada".</p>	<p>Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley núm. 19.300) arts. 53 y 54</p> <p>Ley que Crea los Tribunales Ambientales (Ley núm. 20.600 de 2012) art. 18</p>
Colombia	<p>Art. 40.6: "Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley".</p> <p>Art. 88: "La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.</p> <p>También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.</p> <p>Asimismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos".</p>	<p>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 (Ley núm. 99) arts. 69 y 75</p> <p>Ley núm. 472 de 1998 por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones, arts. 12, 13 y 14</p>
Costa Rica	<p>Art. 41: "Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes".</p> <p>Art. 50: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.</p> <p>Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.</p> <p>El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.</p> <p>La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes".</p>	<p>Ley de Biodiversidad (núm. 7788 de 1998) art. 105</p> <p>Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Ley núm. 6815 de 1982) art. 3.h</p>
Cuba	<p>Art. 26: "Toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por funcionarios o agentes del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley".</p> <p>Art. 63: "Todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y a recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado, conforme a la ley".</p>	Ley del Medio Ambiente (núm. 81 de 1997) art. 71
Dominica	Art. 16: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 2 a 15 (ambos inclusive) de la Constitución ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación con su persona, entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona puede solicitar su reparación ante el Tribunal Superior.	Ley de Servicios de Salud Ambiental (núm. 8 de 1997) art. 17



País	Tratamiento constitucional	Tratamiento en leyes generales de medio ambiente y otras regulaciones
Ecuador	<p>Art. 71: "Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la Constitución, en lo que proceda".</p> <p>Art. 397: "Para garantizar el derecho individual y colectivo a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el Estado se compromete a: permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado".</p>	<p>Ley de Gestión Ambiental (Ley núm. 37) arts. 28, 42 y 43</p> <p>Ley de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental, art. 16</p>
El Salvador	<p>Art. 247: "Toda persona puede pedir amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por violación de los derechos que otorga la presente Constitución".</p>	<p>Ley del Medio Ambiente (decreto núm. 233) art. 101</p>
Granada	<p>Art. 16: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 2 a 15 (ambos inclusive) de esta Constitución ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación con su persona, entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona puede solicitar su reparación ante el Tribunal Superior.</p>	<p>Ley de Planificación Física y Control del Desarrollo (núm. 25 de 2002) art. 35</p>
Guatemala	<p>Art. 29: "Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del Estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley".</p> <p>Art. 265: "Se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan".</p>	<p>Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (decreto núm. 68-86) art. 37</p>
Guyana	<p>Art. 133: 1) Podrá presentarse una apelación ante la Corte de Apelaciones respecto de decisiones del Tribunal Superior en los siguientes casos, es decir,</p> <p>a) Decisiones finales en cualquier procedimiento civil o penal sobre cuestiones relativas a la interpretación de esta Constitución; y</p> <p>b) Definiciones finales dictadas en ejercicio de la jurisdicción conferida al Tribunal Superior por el artículo 153 (en relación con el cumplimiento de los derechos y libertades fundamentales).</p> <p>Art. 153: 1) Si una persona... alega que alguna de las disposiciones de los artículos 138 a 151 (ambos inclusive) ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación con él o ella... entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona o esa asociación (o esa otra persona) puede solicitar su reparación ante el Tribunal Superior.</p>	<p>Ley de Protección Ambiental (núm. 11 de 1996) arts. 11.3 y 48</p>
Haití	<p>Art. 207: El objetivo de la Oficina para la Protección del Ciudadano es proteger a cada persona contra todas las formas de abuso por parte de la Administración Pública. Su intervención a favor de cualquier denunciante es gratuita, cualquiera que sea la jurisdicción.</p>	<p>--</p>
Honduras	<p>Art. 183: "El Estado reconoce la garantía de amparo. En consecuencia toda persona agraviada o cualquiera en nombre de esta, tiene derecho a interponer recurso de amparo:</p> <p>1) Para que se le mantenga o restituya en el goce o disfrute de los derechos o garantías que la Constitución establece; y</p> <p>2) Para que se declare en casos concretos que un reglamento, hecho, acto o resolución de autoridad, no obliga, al recurrente ni es aplicable por contravenir, disminuir o tergiversar cualesquiera de los derechos reconocidos por esta Constitución".</p>	<p>Ley General del Medio Ambiente (decreto núm. 104/93) arts. 80 y 90</p>
Jamaica	<p>Art. 19: (1) Si una persona alega que alguna de las disposiciones de este Capítulo, ha sido, está siendo o es probable que sea vulnerada en relación con su persona, entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que esté legalmente disponible, esta persona puede solicitar su reparación ante el Tribunal Supremo.</p> <p>(2) Cualquier persona autorizada por la Ley o, con la licencia del Tribunal, una organización pública o cívica, puede iniciar una solicitud al Tribunal Supremo en nombre las personas que tienen derecho a presentar una solicitud conforme a la subsección (1) para una declaración que cualquier acto legislativo o ejecutivo contraviene las disposiciones de este Capítulo [...].</p> <p>(5) Cualquier persona agraviada por cualquier determinación del Tribunal Supremo bajo esta sección puede apelar de ello ante el Tribunal de Apelaciones. [...].</p>	<p>Ley de Autoridad de Conservación de Recursos Naturales (núm. 9 de 1991) art. 36</p>
México	<p>Art. 107.I: "El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."</p>	<p>Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, arts. 180 y 190</p> <p>Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, arts. 28 y 54</p>
Nicaragua	<p>Art. 45: "Las personas cuyos derechos constitucionales hayan sido violados o estén en peligro de serlo, pueden interponer el Recurso de Exhibición Personal o de Amparo, según el caso y de acuerdo con la Ley de Amparo."</p>	<p>Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales (Ley núm. 217) arts. 2 y 147</p>
Panamá	<p>Art. 41: "Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución".</p> <p>Art. 54: "Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.</p> <p>El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales".</p>	<p>Ley General de Ambiente, arts. 110 y 106</p>

Cuadro V.4 (conclusión)

País	Tratamiento constitucional	Tratamiento en leyes generales de medio ambiente y otras regulaciones
Paraguay	<p>Art. 38: "Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para la defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor y de otros que, por su naturaleza jurídica, pertenezcan a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo".</p> <p>Art. 134: "Toda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la ley".</p>	--
Perú	<p>Arts. 200.2 y 200.5: "La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de los señalados en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra Resoluciones Judiciales emanadas de procedimiento regular..."</p> <p>La Acción Popular, que procede, por infracción de la Constitución y de la ley, contra los reglamentos, normas administrativas y resoluciones y decretos de carácter general, cualquiera sea la autoridad de la que emanen".</p>	Ley General del Ambiente (Ley núm. 28.611) art. 143
República Dominicana	<p>Art. 69: "Toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respeto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas que se establecen a continuación...".</p> <p>Art. 72: "Acción de amparo. Toda persona tiene derecho a una acción de amparo para reclamar ante los tribunales, por sí o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, no protegidos por el hábeas corpus, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de toda autoridad pública o de particulares, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo, para garantizar los derechos e intereses colectivos y difusos. De conformidad con la ley, el procedimiento es preferente, sumario, oral, público, gratuito y no sujeto a formalidades".</p>	Ley General sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales (Ley núm. 64) arts. 178 y 179
Saint Kitts y Nevis	Art. 96: Cualquier persona que alegue que una disposición de esta Constitución ha sido o está siendo infringida, puede, si tiene un interés relevante, presentar una solicitud ante el Tribunal Superior para una declaración y para obtener un alivio.	Ley Nacional de Gestión de Desastres (núm. 5 de 1998) art. 30 Ley de Control y Planificación del Desarrollo (núm. 14 de 2000) art. 75
San Vicente y las Granadinas	Art. 16: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 2 a 15, ambos inclusive, de esta Constitución ha sido, está siendo o es probable que se contravenga en relación con él... entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona (o esa otra persona) puede solicitar la reparación ante el Tribunal Superior.	Ley de Servicios de Salud Ambiental (núm. 14 de 1991) arts. 10.7 y 17.1 Ley de Planificación de Ciudades y Localidades (núm. 45 de 1992) arts. 18 y 27
Santa Lucía	Art. 16: Si una persona alega que alguna de las disposiciones de los artículos 2 a 15, ambos inclusive, de esta Constitución ha sido, está siendo o es probable que se contravenga en relación con él... entonces, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona (o esa otra persona) puede solicitar la reparación ante el Tribunal Superior.	Ley de Conservación y Mejora de Tierras (núm. 10 de 1992) art. 16
Suriname	--	--
Trinidad y Tabago	Art. 14: Para la eliminación de dudas, se declara por la presente que si alguna persona alega que alguna de las disposiciones de este Capítulo ha sido, está siendo o es probable que se contravenga en relación con él, sin perjuicio de cualquier otra acción con respecto al mismo asunto que está legalmente disponible, esa persona puede presentar una solicitud ante el Tribunal Superior para obtener reparación por medio de una moción de origen.	Ley de Gestión Ambiental (núm. 3 de 2000) art. 69 Ley de Revisión Judicial (núm. 60 de 2000) art. 5.2.b
Uruguay	Art. 258: "La declaración de inconstitucionalidad de una ley y la inaplicabilidad de las disposiciones afectadas por aquélla, podrán solicitarse por todo aquel que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo: 1) por vía de acción, que deberá entablar ante la Corte Suprema de Justicia; 2) por vía de excepción, que podrá oponer en cualquier procedimiento judicial".	--
Venezuela (República Bolivariana de)	<p>Art. 27: "Toda persona tiene derecho a ser amparada por los tribunales en el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, aun de aquellos inherentes a la persona que no figuren expresamente en esta Constitución o en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.</p> <p>El procedimiento de la acción de amparo constitucional será oral, público, breve, gratuito y no sujeto a formalidad, y la autoridad judicial competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida o la situación que más se asemeje a ella. Todo tiempo será hábil y el tribunal lo tramitará con preferencia a cualquier otro asunto.</p> <p>La acción de amparo a la libertad o seguridad podrá ser interpuesta por cualquier persona, y el detenido o detenida será puesto bajo la custodia del tribunal de manera inmediata, sin dilación alguna".</p>	Ley Orgánica del Ambiente (Ley núm. 5833) art. 43 Ley Penal del Ambiente (2012) art. 21

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las Constituciones y leyes de los respectivos países.



La jurisprudencia del Caribe anglosajón ha adoptado tradicionalmente una interpretación restrictiva de la regla del interés privado o personal para poder acceder a la justicia, entendiendo que se trata de aquel interés suficiente o relevante requerido para poder presentar una demanda. Sin embargo, una tendencia reciente en la subregión ha sido la flexibilización de esta norma en los casos de naturaleza ambiental, lo que ha permitido superar una de las principales barreras al acceso a la justicia ambiental. De esta forma, se ha reconocido la legitimación activa amplia de las comunidades afectadas, así como de asociaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG) que actúan en defensa del ambiente, considerando que su interés es relevante y suficiente en casos ambientales.

Quizá el caso más paradigmático en este sentido es el núm. BZ 2002 SC 14, en el que una alianza de nueve organizaciones ambientales interpusieron un recurso contra la construcción de una represa en el río Macal en Belice, argumentando que se habían vulnerado varias disposiciones de la normativa sobre evaluación de impacto ambiental, entre ellas, normas sobre información y participación pública. La Corte Suprema de Belice fue categórica en admitir la legitimación activa de estas organizaciones al tener un interés público suficiente y relevante, superando el concepto de afectación estricta. La Corte concluyó que la alianza estaba especialmente legitimada y posicionada para plantear el caso, dado que representaba a comunidades afectadas y tenía intereses que iban más allá de intereses particulares en defensa del medio ambiente.

En Jamaica y Trinidad y Tabago existen casos similares, en los que la ampliación de la legitimación activa ha permitido que grupos y organizaciones ambientales puedan acceder a la justicia para salvaguardar sus derechos legítimos. Así, se le reconoció capacidad procesal a la ONG sin ánimo de lucro Jamaica Environment Trust para recurrir el desarrollo de un complejo hotelero en Pear Tree Bottom. De igual forma, People United Respecting the Environment (PURE), una agrupación de interés público, pudo solicitar la revisión judicial de la autorización de una fundidora de aluminio en La Brea (Trinidad y Tabago).

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

**Recuadro V.3**  
Desarrollos  
jurisprudenciales  
sobre la legitimación  
activa amplia en  
el Caribe anglófono

## 2. Inversión de la carga de la prueba

La regla general en materia de responsabilidad extracontractual es que la prueba del daño, su extensión y alcance corresponde al perjudicado. No obstante, una dificultad que se da específicamente en el ámbito medioambiental radica en la complejidad de probar el daño ambiental y el nexo de causalidad. En ocasiones, se hace difícil individualizar el daño al existir varios causantes y efectos acumulativos o diferidos en el espacio y el tiempo. Además, el responsable del daño es quien posee normalmente más información técnica y científica sobre las actividades que lo causan<sup>17</sup>. A ello se debe agregar el costo que tiene para la víctima la recopilación de la prueba. Todo esto puede constituir una barrera de facto para acceder a la justicia.

Por esta razón, algunos países contemplan la inversión de la carga de la prueba hacia el presunto responsable del daño, quien deberá probar que no existió tal daño, o el establecimiento de una presunción de culpabilidad sobre el autor del daño, quien deberá desvirtuarla con los medios de prueba admisibles en derecho. De este modo, se asegura que la falta de medios e información no obstaculice la detención del daño ni la asignación de responsabilidades.

La inversión de la carga de la prueba está prevista en países como la Argentina, el Ecuador y El Salvador. En la Argentina, está dada por la combinación de los artículos 28

<sup>17</sup> Véase Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "Temas selectos de medio ambiente", Ciudad de México, noviembre de 2010 [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/documentos/temas.pdf>.



(responsabilidad objetiva por daño ambiental) y 29 (que dispone que la exención de responsabilidad del daño se produce solo por culpa del tercero) de la Ley General del Ambiente. En el Ecuador, el artículo 397.1 de la Constitución de la República del Ecuador señala que la carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado<sup>18</sup>. En El Salvador, el artículo 102.b de la Ley de Medio Ambiente de 1998 señala que la carga de la prueba en el procedimiento ambiental corresponderá al demandado. El juez ordenará estudios técnicos pertinentes para fundamentar su resolución.

En materia de carga probatoria, otra doctrina que se ha ido abriendo camino en países como la Argentina y el Brasil es la carga probatoria dinámica (también conocida como principio o deber de solidaridad), en virtud de la cual, la carga de la prueba recae en quien está en mejores condiciones para probarlo<sup>19</sup>.

### 3. Eliminación o reducción de obstáculos financieros y de otro tipo

A fin de garantizar que el acceso a la justicia en asuntos ambientales no sea prohibitivo, los países han comenzado a establecer mecanismos de asistencia para eliminar o reducir obstáculos financieros o de otro tipo. La norma jurídica de que “los costos siguen al resultado” se ha equilibrado con otras normas que limitan los costos y garantizan que estos sean razonables y no sean prohibitivos, tales como los topes de costos, las presunciones jurídicas en contra de fallos de costos, las órdenes de protección de costos, la asistencia jurídica (en particular para litigantes pobres o vulnerables), la asistencia para acceder a la experiencia científica y técnica de expertos designados por el tribunal o laboratorios estatales, las renunciaciones y mecanismos de recuperación de costos, y la eliminación de los requisitos de fianza en el caso de medidas cautelares, entre otros (PNUMA, 2015, pág. 129).

En México, en el artículo 29 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental se estipula que “salvo en los casos previstos en los artículos 23 y 28 de la presente Ley, ninguna de las partes será condenada al pago de gastos y costas judiciales”.

En Colombia, la Ley núm. 472 de 1998, por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones, establece en el artículo 19 un amparo de pobreza, señalando que el juez podrá conceder el amparo de pobreza cuando fuere pertinente, de acuerdo con lo establecido en el Código de Procedimiento Civil, o cuando el Defensor del Pueblo o sus delegados lo soliciten expresamente. Agrega que el costo de los peritajes, en los casos de amparo de pobreza, correrá por cuenta del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, a partir de su creación. El demandado reembolsará estos costos al Fondo al momento de satisfacer la liquidación de costas, siempre y cuando fuere condenado.

En el Brasil, en el artículo 18 de la Ley núm. 7347 sobre Acción Civil Pública (1985) se indica que en las acciones de que trata la Ley no habrá adelanto de costos, emolumentos, honorarios periciales y cualquier otro gasto ni condena de la asociación autora, salvo comprobada mala fe, en honorarios de abogado, costas y gastos procesales.

<sup>18</sup> Constitución de la República del Ecuador, artículo 397: “el Estado se compromete a: permitir a cualquier persona natural o jurídica, colectividad o grupo humano, ejercer las acciones legales y acudir a los órganos judiciales y administrativos, sin perjuicio de su interés directo, para obtener de ellos la tutela efectiva en materia ambiental, incluyendo la posibilidad de solicitar medidas cautelares que permitan cesar la amenaza o el daño ambiental materia de litigio. La carga de la prueba sobre la inexistencia de daño potencial o real recaerá sobre el gestor de la actividad o el demandado”.

<sup>19</sup> Véanse, por ejemplo, Cafferatta (2004), Cappelli (2017) y Peyrano (2008).



En la Argentina, el artículo 32 de la Ley núm. 25.675 dispone que el acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo. Dicha fórmula es admitida por vía judicial para evitar el pago de tasas o costos de acceso a los litigantes de este tipo de causas. De igual forma, en el artículo 14 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires se dispone que la acción de amparo será gratuita para los accionantes, salvo que se demuestre temeridad y malicia en la acción.

En el artículo 42 de la Ley núm. 20.600 que Crea los Tribunales Ambientales de Chile se establece que, de manera excepcional, el Tribunal podrá eximir a la parte, total o parcialmente, del pago del honorario del perito cuando considere que ella no cuenta con medios suficientes para solventarlo.

En Panamá, en el artículo 117 (Capítulo III, Acción Civil) de la Ley General de Ambiente núm. 41 de 1998 se establece que las acciones judiciales propuestas por el Estado, los municipios, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los particulares que tengan por objeto la defensa del derecho a un medio ambiente sano se tramitarán conforme el procedimiento sumario y no ocasionarán costas judiciales, salvo en demandas temerarias.

En Trinidad y Tabago, la Ley de Revisión Judicial otorga libertad al juez para determinar costos, pero permite la no imposición salvo pretensiones frívolas o abusivas (artículo 7.8).

## 4. Medios alternativos de solución de conflictos

Otro avance positivo en la garantía del acceso a la justicia ambiental es la paulatina inserción de pasos previos o alternativos a los procesos judiciales o administrativos para resolver controversias. Ejemplos de ello son la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje<sup>20</sup>. Entre sus beneficios se destaca la posibilidad de llegar a soluciones de amplia aceptación y, por tanto, potencialmente duraderas (PNUMA, 2015).

En la Argentina, la Ley núm. 26.589 sobre mediación y conciliación obligatoria tiene por objeto establecer y regular un diálogo previo a la instancia judicial entre las partes. Si bien esta Ley es de carácter general, también se aplica a los procesos ambientales.

En México, la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental permite estos mecanismos alternativos de solución de controversias. En el artículo 47 se indica que toda persona tiene el derecho de resolver las controversias de carácter jurídico y social que se ocasionen por la producción de daños al ambiente, a través de vías colaborativas en las que se privilegie el diálogo y se faciliten las alternativas de solución que resulten ambiental y socialmente más positivas. No obstante, en el artículo 48 de la Ley se pone un límite al establecerse que “podrán ser materia de los mecanismos alternativos de solución de controversias, todas o algunas de las diferencias que se susciten entre las personas e instituciones previstas en el artículo anterior, en relación con los hechos relativos al daño ocasionado al ambiente, la tutela del derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, las obligaciones de reparación y compensación ambiental, así como la acción, pretensiones y desistimiento materia del procedimiento judicial de responsabilidad ambiental, siempre que no se afecten la moral, los derechos de terceros, ni se contravengan las leyes ambientales, las disposiciones de orden público y los tratados internacionales de los que México sea parte”. De este modo, se explicita que no se puede llegar a acuerdos que violen las leyes ambientales. La Ley se refiere también a la posibilidad de utilizar mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia penal y en el artículo 51 se indica que los mecanismos alternativos que se refieran a conductas constitutivas de delitos

<sup>20</sup> Véase una descripción detallada de estos medios alternativos en PNUMA (2015).

tendrán como fin lograr la justicia restaurativa, mediante la participación de la víctima u ofendido y el imputado, para buscar la solución a las controversias derivadas del hecho calificado como delito.

En el artículo 152 de la Ley General del Ambiente del Perú se señala que “pueden someterse a arbitraje y conciliación las controversias o pretensiones ambientales determinadas o determinables que versen sobre derechos patrimoniales u otros que sean de libre disposición por las partes”. Se puede apreciar que se establece el mismo límite que en el caso de México, dado que solo se puede llegar a estos acuerdos respecto de derechos patrimoniales o de libre disposición por las partes, es decir, no se pueden adoptar acuerdos que vayan en contra de las leyes ambientales. En el mencionado artículo 152 se enumeran los casos que, en particular, pueden someterse a arbitraje:

- Determinación de montos indemnizatorios por daños ambientales o por comisión de delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales.
- Definición de obligaciones compensatorias que puedan surgir de un proceso administrativo, sean monetarios o no.
- Controversias en la ejecución e implementación de contratos de acceso y aprovechamiento de recursos naturales.
- Precisión para el caso de las limitaciones al derecho de propiedad preexistente a la creación e implementación de un área natural protegida de carácter nacional.
- Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental.

En el Brasil, la Ley núm. 7347 sobre Acción Civil Pública de 1985 (artículo 6.5) establece que los organismos públicos legitimados (por ejemplo, el Ministerio Público Federal) podrán tomar de los interesados un compromiso de ajuste de su conducta a las exigencias legales, mediante conminaciones, que tendrá eficacia de título ejecutivo extrajudicial. El Acuerdo de Ajuste de Conducta es un instrumento que tiene la finalidad de impedir la continuidad de la situación de ilegalidad, reparar el daño a un derecho colectivo y evitar la acción judicial.

En Trinidad y Tabago, la Ley de la Gestión Ambiental núm. 3 de 2000 establece que, en el ejercicio de sus funciones, la autoridad ambiental deberá facilitar la cooperación entre las personas y manejar el ambiente de una manera que favorezca la participación y promueva el consenso, incluso mediante el fomento y uso de medios apropiados para evitar o acelerar la resolución de controversias a través de mecanismos alternativos de resolución de disputas (artículos 16.2 y 84.3).

También existen experiencias en negociación y acuerdo en cuanto a las sanciones impuestas, cuyo objetivo es favorecer un sistema conciliador en el que primen como mecanismos de cumplimiento los incentivos y la proposición de soluciones. Ello está recogido en el artículo 38 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental de México que señala que “una vez que cause ejecutoria la sentencia que resulte condenatoria, el juez dará vista a las partes para que dentro del término de treinta días se pronuncien sobre:

- La forma, términos y niveles de reparación material ambiental del daño ocasionado al ambiente que se propongan para cumplir esas obligaciones;
- La imposibilidad total o parcial de reparar materialmente ambientalmente el daño, y en consecuencia, la forma, lugar y alcance de la compensación ambiental total o parcial, y
- Los plazos propuestos para el cumplimiento de las obligaciones del responsable.

Si las partes llegaran a un acuerdo respecto a lo previsto en este artículo, podrán formular una propuesta conjunta”.



Las defensorías del pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos analizadas anteriormente también pueden canalizar el arreglo de controversias por medios distintos a los judiciales o administrativos.

## 5. Cobertura geográfica

La cobertura geográfica es una consideración importante en países de grandes dimensiones o con zonas de difícil acceso. Las grandes distancias pueden hacer que el acceso a la justicia tenga un costo prohibitivo e insuma mucho tiempo. El Brasil ha respondido a este desafío promoviendo la justicia itinerante. Varios tribunales estatales establecieron equipos de justicia itinerante que se desplazan en autobuses o barcos a áreas remotas o de difícil acceso. Los equipos están integrados por jueces, fiscales, defensores, conciliadores y otros profesionales. En 2004, la justicia itinerante pasó a tener carácter obligatorio. Una enmienda constitucional estableció que todos los tribunales del país debían crear proyectos de itinerancia (IPEA, 2015).

## B. Desafíos

Los principales desafíos en el acceso a la justicia ambiental en la región incluyen limitaciones en la capacidad procesal para iniciar un proceso legal o administrativo. La limitación de dicha facultad a las personas directamente afectadas o que poseen un interés relevante, así como otros requisitos, como estar registradas o contar con una personalidad jurídica determinada, puede suponer importantes barreras al acceso a la justicia ambiental. Por ello, resulta primordial asegurar un acceso amplio y efectivo a mecanismos judiciales, administrativos o de otro tipo.

En la región se aprecia un debate abierto respecto de quiénes son los llamados a abogar por los derechos de la naturaleza. En el Ecuador, la Constitución otorga derecho a la naturaleza y en el artículo 71 plantea que toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. En Colombia, una sentencia reciente de la Corte Constitucional reconoce al río Atrato, su cuenca y afluentes como una entidad sujeto de derecho a la protección, conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas<sup>21</sup>.

El costo de los litigios ambientales, ya sean en sede administrativa, judicial o de otro tipo, continúa siendo una limitante a la hora de asegurar el derecho más amplio posible al acceso a la justicia. Deben evitarse costos que no sean razonables y que resulten prohibitivos, tanto en el acceso al sistema de justicia como en el desarrollo del proceso en sí, que puede suponer cuantiosos gastos en materia de peritajes, pruebas o fianzas. Un ejemplo de esta realidad son los países caribeños de tradición anglosajona, en cuyo sistema resulta habitual el establecimiento de fianzas elevadas para solicitar medidas preventivas o cautelares.

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

<sup>21</sup> Véase Corte Constitucional de Colombia, "Sentencia T-622/16", Bogotá, 2016 [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>.

existencia de abogados dispuestos a tomar casos de interés público y la disponibilidad del financiamiento necesario para cubrir los costos mínimos del litigio son dos de los componentes de estas plataformas de apoyo identificados en la literatura especializada<sup>22</sup>.

El papel activo del Ministerio Público Federal en el Brasil o de la Defensoría del Pueblo de la Nación en la Argentina en materia ambiental es un buen ejemplo 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 a ella con sus demandas ambientales.

Los países deben avanzar en el establecimiento de medidas para ayudar a la población de escasos recursos a acceder a la justicia sin que el costo del proceso suponga un factor limitante. En este contexto, se destaca la constitución del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, creado en virtud de la Ley núm. 472 de Colombia. Otro desafío pendiente es la completa integración de las comunidades indígenas en el modelo social, de manera que el hecho de pertenecer a una de estas comunidades no sea un factor limitante para el acceso a la justicia. La publicación del Formulario Único de Trámites Administrativos del Poder Judicial del Perú en los idiomas nativos apunta en esa dirección.

Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, los países han establecido en las últimas décadas diversos órganos —judiciales y no judiciales— con conocimientos especializados en materia ambiental. En este contexto, se ha planteado que las cortes ambientales pueden convertirse en una alternativa más eficiente y expedita que las cortes tradicionales en lo que respecta a la resolución de disputas. Al proporcionar atención especializada y conocimiento acabado de las leyes ambientales, así como un mayor conocimiento científico, pueden ofrecer una solución más rápida y menos costosa a las demandas ambientales de la población (Pring y Pring, 2016). Se requiere, asimismo, una adecuada distribución espacial con el fin de asegurar el acceso de las personas que viven en condiciones más aisladas.

Los países deben continuar avanzando 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 el capítulo VI. Un desafío adicional radica en la necesidad de mejorar los mecanismos de difusión de la información sobre el acceso y el contenido de la justicia ambiental en los países, por ejemplo, a través del establecimiento de sistemas de información de procesos y decisiones judiciales y administrativas en materia ambiental.

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 especialización de tribunales, fiscalías y procuradurías en asuntos ambientales y su adecuada distribución espacial; la capacidad para detener actividades perjudiciales para el 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 culturas<sup>23</sup>.

Además, se ha planteado que en los casos ambientales, los remedios, como la compensación, suelen ser insuficientes para la plena restauración de los servicios

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, C. Epp, *The Rights Revolution. Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.

<sup>23</sup> Véase información sobre acceso a la justicia y reformas en los informes geonacionales en Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "EAI nacionales" [en línea] <http://www.pnuma.org/deat1/nacionales.html>.



ecológicos dados los efectos irreversibles de muchas acciones y actividades peligrosas para el medio ambiente. De este modo, se ha llamado la atención sobre la necesidad de establecer una priorización o jerarquía en las vías y mecanismos de resarcimiento con enfoque en la restitución, si no es posible la reparación y finalmente la compensación o indemnización, así como la necesidad de establecer medidas provisionales, tales como las medidas cautelares, para evitar daños irreversibles (PNUMA, 2015; Cappelli, 2017).

También se ha planteado que para facilitar el acceso a un asesor legal competente se debe considerar la posibilidad de establecer oficinas de asistencia jurídica que ofrezcan asesoría jurídica gratuita o a bajo costo en asuntos relacionados con el medio ambiente (PNUMA, 2015).

Por último, se precisa crear capacidades en derecho ambiental, tanto en funcionarios judiciales como en otros profesionales del derecho, abordando nuevos conceptos tales como valoración económica, interés difuso, mecanismos de resarcimiento, servicios ecosistémicos, valores de existencia o intangibles. Este es uno de los temas incluidos en la Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental presentada a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), en donde 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 debían 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 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 permanente<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Véase Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental presentada a la Conferencia Río+20" [en línea] <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/RIO+20/Declaracion%20Rio+20%20Congreso%20de%20Justicia,%20Gobernanza%20y%20Derecho.pdf>.



# Los derechos de acceso y la prevención de conflictos socioambientales en América Latina y el Caribe

A. Contexto

B. Desafíos





## A. Contexto

El creciente número de conflictos socioambientales relacionados con el manejo y la explotación de los recursos naturales es motivo de preocupación en América Latina y el Caribe. Según un informe de la Defensoría del Pueblo del Perú de junio de 2017, el 72,9% de los 177 conflictos sociales observados en el país era de carácter socioambiental (Defensoría del Pueblo del Perú, 2017). La mayoría de estos conflictos (64,3%) se relacionaba con la actividad minera, seguida por las actividades hidrocarburíferas (13,2%). En 2012, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Chile elaboró un mapa de los conflictos socioambientales en el país. En 2016, cuando se divulgó una actualización de los casos registrados hasta julio de 2015, se contabilizaron 102 conflictos socioambientales<sup>1</sup>. Los protagonistas de la mayoría de estos conflictos (76%) eran empresas de los sectores de energía y minería y comunidades locales que se encontraban dentro de sus áreas de influencia. En el Atlas Global de Justicia Ambiental, una iniciativa conjunta mundial encabezada por la Universidad Autónoma de Barcelona, se documentan y catalogan conflictos socioambientales en todo el mundo y se incluye información relevante sobre la situación en América Latina y el Caribe<sup>2</sup>.

El conflicto socioambiental es un tipo de conflicto social cuya dinámica gira en torno al control y el uso de los recursos naturales y el acceso a estos, así como a los efectos ambientales de las actividades económicas<sup>3</sup>. En general, los conflictos socioambientales que se observan en la región se producen en el marco de economías en crecimiento con persistentes niveles de pobreza y pobreza extrema, sobre todo en áreas rurales, y una marcada expansión de las actividades extractivas (minera, petrolera, gasífera, pesquera, forestal e hidroenergética, entre otras)<sup>4</sup>. En algunos países, la falta de políticas de ordenamiento territorial también contribuye a la tensión en las relaciones entre el Estado, las empresas y las comunidades locales y constituye una potencial fuente de conflictos socioambientales.

En muchos casos se observan 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, los líderes de la sociedad civil y los agentes públicos y privados para crear espacios para la deliberación, el diálogo y la participación constructiva, que prevalezcan sobre las opciones agresivas o violentas. La construcción y el fortalecimiento de la democracia siguen siendo un reto en la región. Para superarlo es necesario cerrar las brechas sociales, promover un crecimiento inclusivo, garantizar que la explotación de los recursos naturales se realice de manera responsable desde el punto de vista ambiental y social y contribuir a que las autoridades y los ciudadanos asuman el diálogo como un medio y un fin (Naciones Unidas, 2012a).

En un análisis de siete conflictos socioambientales de la región se identificaron las siguientes causas<sup>5</sup>:

<sup>1</sup> Véase Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) [en línea] <https://www.indh.cl>.

<sup>2</sup> Véase Atlas Global de Justicia Ambiental [en línea] <https://ejatlas.org/>.

<sup>3</sup> Véase Defensoría del Pueblo del Perú, "Glosario", Lima, 2008 [en línea] <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/glosario.php?pag=2>.

<sup>4</sup> Véase CEPAL (2014b, caps. V y VI).

<sup>5</sup> Los casos analizados fueron: proyecto minero La Colosa de Colombia (inicio del conflicto en 2007); proyecto Mirador, Corriente Recursos del Ecuador (inicio del conflicto en 2006), proyecto minero Antamina del Perú (inicio del conflicto en 2001); proyecto minero El Dorado de El Salvador (inicio del conflicto en 2004); proyecto Tranque El Mauro de Minera Los Pelambres de Chile (inicio del conflicto en 2006); Complejo Petroquímico de Río de Janeiro (COMPERJ) (Bahía de Guanabara) del Brasil (inicio del conflicto en 2008) y proyecto minero La Trinidad, San José del Progreso de México (inicio del conflicto en 2005).

i) Superposición de derechos

Corresponde a casos en los que existe una superposición de derechos consagrados legalmente en la normativa nacional, internacional o ambas, sin una clara jerarquía entre ellos. Por ejemplo, se conceden permisos de exploración minera en un área forestal protegida del Estado o se autoriza un proyecto en un área de preservación ambiental en la que múltiples hábitats de interés para la conservación ambiental se ven amenazados.

ii) Ordenación territorial no planificada

Corresponde a situaciones de incompatibilidad entre distintos usos de un mismo territorio, ya sea por el tipo de actividades económicas (agrícola y minera, por ejemplo) o por factores culturales y sociales. Esta incompatibilidad de actividades no necesariamente significa una superposición de derechos consagrados en normativas específicas sino que puede obedecer a la falta de una deliberación y definición comunitaria sobre el uso de los espacios y recursos del territorio. Un ejemplo de ello es la propuesta de un proyecto minero en una región agrícola y ganadera, que genera preocupación por la disponibilidad del agua, un recurso clave para ambas actividades. En general, en este tipo de conflictos se entremezclan legítimas consideraciones económicas con otras relacionadas con la definición de modos de vida que se perciben amenazados por estos proyectos.

iii) Problemas de procedimiento en el sistema de evaluación de impacto ambiental o licenciamiento ambiental

Estos problemas se relacionan con la falta de información relevante, una insuficiente participación ciudadana (instancias de participación limitadas y sin “respuesta” de la autoridad), y un débil desempeño del papel coordinador de la autoridad ambiental, que no tiene la capacidad de articular las observaciones realizadas por los organismos públicos sobre los proyectos evaluados.

iv) Efecto “no en mi patio trasero” (*not in my backyard, NIMBY*)

Este efecto se refiere a los conflictos que se generan cuando los afectados no se oponen al desarrollo de un tipo de proyecto en particular sino que rechazan, por diversos motivos, su ubicación. En la mayoría de los casos, la oposición a estos proyectos obedece a preocupaciones relacionadas con la salud, cambios en los estilos de vida e incluso la eventual devaluación de la propiedad.

v) Asimetría de poder

Esta es una de las principales características de los conflictos socioambientales. Esta desigualdad se expresa en recursos económicos, conocimientos, influencia y acceso a bienes y servicios. En este tipo de causa de los conflictos se encuentran también las estrategias adoptadas por los titulares de proyectos en su relación con las comunidades. La concesión de beneficios particulares, como pagos en dinero o el compromiso de dar empleo a miembros específicos de la comunidad o parte de ella, contribuye a la fragmentación del tejido social, que dificulta una deliberación libre, reduce las instancias de participación y disminuye la confianza necesaria para abordar estos procesos<sup>6</sup>.

vi) Incumplimiento de la normativa

Esta característica se observa en los conflictos cuando el proponente del proyecto no respeta los compromisos asumidos, la legislación vigente o ambos, o cuando alguna de las ramas del Estado incumple la normativa vigente para otorgar los permisos requeridos.

<sup>6</sup> Véase una revisión de la literatura referida a la oposición local a los proyectos en Hernando y Razmilic (2015).

## vii) Falta de transparencia o legitimidad

Los conflictos presentan esta característica cuando existe desconfianza entre las partes y falta información oportuna y fidedigna sobre el impacto de las actividades propuestas. Uno de los mayores reclamos de las poblaciones de territorios destinados a la 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 la población de los proyectos y su posible impacto, medida que genera desconfianza en las comunidades (Aranibar, Chaparro y Salgado, 2011).

Como se puede apreciar, los conflictos socioambientales en los proyectos de inversión relacionados con la explotación de recursos naturales son complejos y multidimensionales y reflejan las dificultades que enfrentan los países de la región para avanzar hacia un nuevo estilo de desarrollo, que promueva un crecimiento sostenible y favorezca la distribución equitativa de los beneficios económicos y los efectos ambientales (De Miguel y Torres, 2015).

En este contexto, el ejercicio efectivo de los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales es un elemento esencial para la buena gobernanza de los recursos naturales en la región y puede ayudar a prevenir y evitar conflictos. Por ejemplo, el acceso a la información y la participación ciudadana en etapas tempranas de la toma de decisiones relacionadas con los recursos naturales aseguran la transparencia en cuanto a la distribución de los costos y los beneficios de las decisiones entre los inversionistas, el gobierno y las comunidades locales, que a su vez favorece la generación de confianza y evita los conflictos (véase el recuadro VI.1).

**Recuadro VI.1****Costos y beneficios de la participación ciudadana en las etapas tempranas de la toma de decisiones en asuntos ambientales**

La participación ciudadana en la toma de decisiones en general, y en materia ambiental en particular, es una experiencia demasiado reciente para determinar la relación exacta entre los costos y los beneficios que aporta (Involve, 2005a). Sin embargo, varios factores convergen para que hoy exista un movimiento prácticamente unánime de los Estados para fortalecer estos procedimientos, en un acto que promueve la buena gobernanza ambiental. Algunos factores, como la creciente demanda de la ciudadanía de participar en la toma de decisiones que afectan su entorno y calidad de vida y los acuerdos internacionales que la respaldan, han impulsado avances en la legislación de la mayoría de los países de la región tendientes a reconocer el derecho de las personas a participar en la toma de decisiones ambientales.

Pese al consenso sobre la necesidad de una mayor participación pública en la toma de decisiones para profundizar la democracia, es difícil responder a la pregunta de si la exclusión de los procesos participativos tiene un costo de oportunidad. La teoría económica neoclásica apunta a que sí, pues 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 otra parte, la teoría económica ambiental reconoce la dificultad de estandarizar los valores de los efectos en el medio ambiente, debido a que no es posible convertir todos los factores a una unidad monetaria. La participación pública es, por lo tanto, una fuente de valores plurales no estandarizables. Por ese motivo, las decisiones sobre la dimensión y el alcance que la participación pública debe tener han de basarse en 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 y la judicialización: la participación ciudadana en las primeras etapas evita el conflicto social asociado a la percepción de injusticia, que puede llevar a un aumento de los 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). Se evita asimismo el costo de iniciar el trámite ante la rama judicial y se disminuye la congestión de los despachos judiciales.

## Recuadro VI.1 (conclusión)

- Promover el flujo de información: mediante los procesos participativos, el flujo de información sobre la decisión adoptada y los aportes de la sociedad civil al respecto son oficiales y claros. Se reducen así las fallas relacionadas con la información imperfecta y las asimetrías de información en la toma de una decisión.
- Repartir las responsabilidades: dado que el uso de los bienes públicos es siempre 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.
- Fomentar la estabilidad: las decisiones tomadas en ámbitos participativos y con un flujo amplio de información contribuyen a mantener políticas de Estado más estables, que trascienden el ciclo político.

Los puntos anteriores mejoran la calidad de la decisión y el servicio al que esta se refiere.

Estos factores sugieren que el costo de no considerar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones es superior a los costos de transacción relacionados con el 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*, Londres, 2005a; *The true costs of public participation. Full report*, Londres, 2005b; 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, 1999.

## B. Desafíos

Para prevenir y mitigar los conflictos socioambientales es preciso incrementar las medidas tendientes a generar información y difundirla y promover instancias de relacionamiento tempranas entre los proponentes de proyectos de inversión y la población directa o indirectamente afectada. En ocasiones los conflictos estallan en las fases iniciales de los proyectos, incluso antes de que estos se sometan a la evaluación de impacto ambiental y se establezcan espacios formales para la participación pública. La participación activa de la población mediante el aporte de ideas, información y posibles soluciones suele generar oportunidades de transformación positiva, al proponer temas y opciones no consideradas previamente.

La creación de instituciones encargadas de promover y vigilar el diálogo entre proponentes, comunidades y autoridades favorece una resolución colaborativa de los conflictos socioambientales y permite alcanzar acuerdos satisfactorios para todas las partes involucradas.

Una preocupación adicional en América Latina y el Caribe es el uso de la violencia en los conflictos socioambientales. Si bien el grado de intensidad con que se manifiesta es variable, se ha documentado una serie de atropellos a las comunidades, que incluyen, entre otras cosas, la intimidación y criminalización de los líderes opositores a los proyectos y el uso de personal armado. De acuerdo con diversos informes, América Latina es la región del mundo que presenta los mayores riesgos para las personas defensoras de los derechos relacionados con el territorio, el medio ambiente y el acceso a la tierra<sup>7</sup>.

El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst, el Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, John Knox, y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) han llamado a los Estados a adoptar medidas para proteger a las personas que defienden los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, la tierra y el territorio, haciendo hincapié en la prevención, la garantía de su seguridad y la investigación de los ataques en su contra, de modo que puedan seguir desempeñando su labor sin temor a represalias.

<sup>7</sup> Véanse, por ejemplo, Article 19 (2016), Amnistía Internacional (2016), CIDH (2015), Naciones Unidas (2016) y Global Witness, "Environmental activists", Londres [en línea] <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/>.

## Reflexiones finales

---



Como se aprecia en el presente documento, en las últimas décadas se han realizado avances significativos en el reconocimiento legal de los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. En muchos casos, la garantía de estos derechos se ha abierto camino a través de decisiones judiciales que amplían y fortalecen la interpretación de las leyes que los resguardan.

En la actualidad, el derecho de acceso a la información pública tiene rango constitucional en la mayoría de los países de la región, 22 países cuentan con leyes específicas de acceso a la información pública y la mayoría de las leyes generales relacionadas con el ambiente contienen disposiciones de transparencia activa, que en la práctica se tradujeron en la creación de sistemas de información ambiental disponibles públicamente en la Internet.

En materia de participación pública en asuntos ambientales, en la mayoría 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. Asimismo, en la mayoría de las leyes que regulan la evaluación del impacto ambiental en la región se incorporaron disposiciones relacionadas con el acceso a la información y la participación, mientras la evaluación ambiental estratégica comenzó a abrir el camino a la participación pública en la evaluación ambiental de políticas, planes y estrategias.

En materia de justicia ambiental, se registran avances 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. Atendiendo a la especificidad de los casos ambientales, se han comenzado a establecer prácticas como la legitimidad activa amplia para interponer acciones legales en casos de daño ambiental, la inversión de la carga de la prueba hacia el presunto responsable del daño o la carga probatoria dinámica, de modo que esta recaiga en quien esté en mejores condiciones de aportarla y no genere una barrera para el acceso a la justicia. Asimismo, se han establecido mecanismos de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros o de otro tipo en el acceso a la justicia y mecanismos alternativos de solución de conflictos, entre otros.

No obstante, y a pesar de la mejora sustancial en muchos marcos jurídicos nacionales, el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo aún no se aplica cabalmente en muchos países de la región y persisten desafíos para garantizar el ejercicio pleno de los derechos de acceso como instrumento eficaz para empoderar a toda la sociedad y, en particular, a los sectores tradicionalmente marginados de la toma de decisiones en materia ambiental.

Por todo ello, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) plantea que la aplicación plena y efectiva del Principio 10 en América Latina y el Caribe es hoy más relevante que nunca. De acuerdo con la visión clara y pionera de este principio, para alcanzar el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza se requieren una buena gobernanza y la participación activa de todos. Cada vez más, los habitantes de la región exigen participar en los procesos de toma de decisiones que afectan su entorno, su calidad de vida y la gobernanza de los recursos naturales y reclaman una redefinición de las relaciones de poder tradicionales entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. En este contexto, mediante el acceso a la información y la transparencia, la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia (incluidos los recursos por los daños causados), con el Principio 10 se busca profundizar la democracia y la cohesión social, generar confianza en las decisiones adoptadas y eliminar las asimetrías de información y poder, factores que contribuyen a proteger el medio ambiente y promover economías al servicio de las personas. El nexo entre los



derechos de acceso, los derechos humanos y la sostenibilidad ambiental —que pone al ser humano en el centro y lo integra con su entorno— es la piedra angular para la construcción del desarrollo sostenible.

La importancia de la aplicación cabal del Principio 10 para la sostenibilidad ambiental del desarrollo ha cobrado gran impulso en la región desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), donde se inició un proceso para la adopción de un Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. El proceso mismo de negociación del Acuerdo ha promovido el diálogo a nivel nacional y regional y la adopción de diversas medidas para fortalecer las capacidades de las autoridades públicas y del público en estas materias. Asimismo, desde un enfoque de cooperación y fortalecimiento de capacidades, el futuro acuerdo permitirá establecer estándares regionales para el pleno ejercicio de los derechos de acceso en materia ambiental.

El momento para profundizar la aplicación del Principio 10 no podría ser más oportuno. Uno de los aspectos evidenciados por la adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas en septiembre de 2015 es que el bienestar humano está intrínsecamente vinculado con la calidad ambiental y la paz. Al explicitar el objetivo de que nadie se quede atrás, la Agenda 2030 establece con claridad una perspectiva de derechos que supone el impulso de políticas públicas activas para disminuir la desigualdad en todas sus manifestaciones. Así, la aplicación cabal del Principio 10 se convierte en un eje central de la Agenda 2030, al garantizar que las necesidades de las personas y los grupos vulnerables se tomen en cuenta en el tratamiento de los problemas ambientales, de manera que puedan ejercer sus derechos en condiciones de igualdad y no discriminación. Para no dejar a nadie atrás, además de escuchar las voces de todas las personas, es necesario considerar los derechos de las generaciones futuras y de la naturaleza en la definición de las políticas de desarrollo.



## Bibliografía

---




- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2015), "Declaración de los expertos de Naciones Unidas sobre la negociación de CEPAL de un instrumento regional sobre democracia ambiental", Ginebra, 22 de octubre [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16630&LangID=S>.
- (2012), *Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación* (HR/PUB/12/5), Nueva York [en línea] [http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_sp.pdf).
- Acuña, G. (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).
- Altomonte, H. y R. Sánchez (2016), *Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*, Libros de la CEPAL, N° 139 (LC/G.2679-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Amnistía Internacional (2016), "*Defendemos la tierra con nuestra sangre*": *personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*, Londres.
- Aranibar, A., 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Article 19 (2016), *Un verde mortal: amenazas contra los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales en América Latina*, Londres.
- (2011), "Submission of Article 19, Global Campaign for Free Expression, on incorporating Principle 10 and the right to information in the Rio 2012 outcomes", Londres, noviembre [en línea] <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/2808/11-11-02-Rio.pdf>.
- Balmaceda, J. (2012), "Hacia un compromiso medioambiental regional", *Diario Financiero*, Santiago, 13 de agosto [en línea] <https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/hacia-un-compromiso-medioambiental-regional/2012-08-13/175635.html>.
- Banisar, D. y otros (2011), "Moving from principles to rights: Rio 2012 and ensuring access to information, public participation, and access to justice for everyone", Londres, Article 19/ Iniciativa de Acceso, julio.
- Bárcena, A. (2016), "Más ciudadanía para el desarrollo sostenible", *Notas de la CEPAL*, N° 88, Santiago, 21 de junio [en línea] <https://www.cepal.org/es/articulos/2016-mas-ciudadania-desarrollo-sostenible>.
- Barragán, D. (2017), "Derechos de acceso en asuntos ambientales en el Ecuador: hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 165 (LC/TS.2017/65), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- Brañes, R. (2000), *El acceso a la justicia ambiental en América Latina*, Ciudad de México, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Cafferatta, N. (2004), *Introducción al derecho ambiental*, Ciudad de México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)/Instituto Nacional de Ecología (INE)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), diciembre.
- Cappelli, S. (2017), "Sesión especial sobre derechos de acceso a la justicia ambiental", ponencia realizada en la Sexta Reunión del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, Brasilia, 20 a 24 de marzo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2017), *Panorama Social de América Latina, 2016* (LC/PUB.2017/12-P), Santiago, agosto.
- (2016), "Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe 2016", *Documentos de Proyectos* (LC/W.710/Rev.1), Santiago, octubre.
- (2015a), *Informe de la Cuarta Reunión de los Puntos Focales Designados por los Gobiernos de los Países Signatarios de la Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe* (LC/L.3970), Santiago, marzo [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe\\_esp.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/informe_esp.pdf).
- (2015b), "Documento preliminar del instrumento regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe" (LC/L.3987), Santiago, mayo [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf).

- (2015c), *Organización y plan de trabajo del Comité de Negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (LC/L.4011/Rev.1), Santiago, mayo [en línea] [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/1/S1500423\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38133/1/S1500423_es.pdf).
- (2014a), *Los pueblos indígenas en América Latina: avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos* (LC/L.3902), Santiago, noviembre.
- (2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago, abril.
- (2013a), “Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental”, *Informe de la Tercera Reunión de 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* (LC/L.3780), Lima, 31 de octubre [en línea] [http://repositorio.eclac.org/bitstream/handle/11362/36811/S2014108\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.eclac.org/bitstream/handle/11362/36811/S2014108_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- (2013b), “Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL, Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012”, *serie Seminarios y Conferencias*, N° 74 (LC/L.3679), agosto.
- (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago, mayo.
- CEPAL/ACNUDH (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2016), *Sociedad, derechos y medio ambiente: estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia* (LC/W.712), Santiago, noviembre.
- CEPAL/OCDE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2005), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile* (LC/L.2305), Santiago, enero.
- CEPE (Comisión Económica para Europa) (2014), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, segunda edición, Ginebra [en línea] [http://www.unece.org/env/pp/implementation\\_guide.html](http://www.unece.org/env/pp/implementation_guide.html).
- (2000), *The Aarhus Convention: An Implementation Guide* (ECE/CEP/72), Ginebra [en línea] <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2015), *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, Washington, D.C., diciembre.
- (2013), *Jurisprudencia nacional sobre libertad de expresión y acceso a la información*, Washington, D.C., marzo.
- (2012), *El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano. Segunda edición*, Washington, D.C. [en línea] <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%202012%20da%20edicion.pdf>.
- Claro, E. y otros (2012) “Seizing ecolabelling and sustainable public procurement opportunities in the Southern Cone region”, *Nordic Working Papers*, NA2013:919, Copenhague, Fundación Chile/Consejo Nórdico de Ministros.
- Colombia, Congreso de la República (1993), *Ley 99 de 1993: 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*, Bogotá, 22 de diciembre [en línea] <http://www.humboldt.org.co/images/documentos/pdf/Normativo/1993-12-22-ley-99-crea-el-sina-y-mma.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.
- Concha, G. y A. Naser (eds.) (2012), “El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad”, *Documentos de Proyectos* (LC/W.465), Santiago, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), febrero.
- Davies, R. y D. Franks (2011), “The costs of conflicts with local communities in the extractive industry”, *Proceedings of the First Seminar on Social Responsibility in Mining*, D. Brereton, D. Pesce y X. Abogabir (eds.), Santiago, Barrick Gold Corporation.
- Defensoría del Pueblo del Perú (2017), *Reporte de Conflictos Sociales*, N° 160, Lima, junio [en línea] [http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte\\_mensual\\_de\\_conflictos\\_sociales\\_n\\_160\\_-\\_jun.pdf](http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/48reporte_mensual_de_conflictos_sociales_n_160_-_jun.pdf).



- De Miguel, C. y V. Torres (2016), "América Latina y el Caribe: avanzando hacia el desarrollo sostenible mediante la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río," *Informe Ambiental Anual 2016*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Doyle, C. (2008), "Free Prior Informed Consent (FPIC): a universal norm and framework for consultation and 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.
- Epp, C. (1998), *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and Supreme Courts in Comparative Perspective*, Chicago, University of Chicago Press.
- Foti, J. y L. da Silva (2010), *A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales (WRI).
- Foti, J. y otros (2008), *Voz y opción: abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales (WRI).
- González, R. y M. Peña (2015), *El proceso ambiental en Costa Rica*, San José, Editorial Isolma.
- Hernando, A. y S. Razmilic (2015), "Oposición local a inversiones: análisis de la evidencia y consideraciones de diseño institucional para la búsqueda de acuerdos," *Propuestas de Política Pública*, N° 10, Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP), julio.
- Hevia de la Jara, F. (2010), "La iniciativa legislativa popular en América Latina," *Convergencia*, vol. 17, N° 52, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México, enero-abril.
- Hufbauer, G. y otros (2000), *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics (PIIE), octubre.
- IIMAD/WBCSD (Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo/Consejo Empresarial Mundial de Desarrollo Sostenible) (2008), "Acceso a la información," *Abriendo brecha: minería, minerales y desarrollo sustentable*, Londres.
- Iniciativa de Acceso (2005), *Situación del acceso a la información, a la participación y a la justicia ambiental en América Latina 2004-2005*, Ciudad de México.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2015), *Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos. Justiça itinerante no Brasil: relatório de pesquisa*, Brasília.
- Jiliberto, R. y M. Bonilla (2009), "Guía de evaluación ambiental estratégica," *Documentos de Proyectos (LC/W.287)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre.
- Merlo, R. (2010), "El Ministerio Fiscal en Paraguay," *Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales*, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Ministerio del Ambiente (2005), *Ley General del Ambiente. Ley núm. 28.611*, Lima, 15 de octubre [en línea] <http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/06/ley-general-del-ambiente.pdf>.
- Muñoz, L. (2016), "Derechos de acceso en asuntos ambientales en Colombia: hacia el desarrollo de una actividad minera respetuosa del entorno y las comunidades," *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 164 (LC/L.4280), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Naciones Unidas (2016a), "Situación de los defensores de los derechos humanos. Nota del Secretario General" (A/71/281), Nueva York, agosto [en línea] <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/247/12/PDF/N1624712.pdf?OpenElement>.
- (2016b), *World Economic and Social Survey 2016. Climate Change Resilience: An Opportunity for Reducing Inequalities (E/2016/50/Rev.1)*, Nueva York.
- (2015), "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" (A/RES/70/1), Nueva York [en línea] <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- (2012a), *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, marzo.
- (2012b), "El futuro que queremos" (A/CONF.216/L.1), Río de Janeiro, junio [en línea] [https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1\\_spanish.pdf.pdf](https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf).
- (2012c), "Nota verbal de fecha 27 de junio de 2012 dirigida al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible por la Misión Permanente de Chile ante las Naciones Unidas" (A/CONF.216/13), Río de Janeiro, julio [en línea] <http://undocs.org/es/A/CONF.216/13>.
- (2012d), "Proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona" (A/HRC/21/39), Nueva York, julio.

- (2011), “Estudio analítico de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” (A/HRC/19/34), Nueva York, diciembre [en línea] <https://undocs.org/es/A/HRC/19/34>.
- (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York [en línea] [http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/MDG\\_Report\\_2010\\_SP.pdf](http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2010_SP.pdf).
- (2007), “Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas” (A/RES/61/295), Nueva York, diciembre [en línea] <http://undocs.org/es/A/RES/61/295>.
- (2001), “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (E/C.12/2001/10), XXV período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ginebra, 23 de abril a 11 de mayo [en línea] <http://undocs.org/sp/E/C.12/2001/10>.
- (1992), “Anexo I: Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”, *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/CONF.151/26), vol. I, Nueva York, agosto [en línea] <http://www.un.org/documents/ga/conf/151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>.
- (1973), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (A/CONF.48/14/Rev.I), Nueva York.
- Narayan, D. (2002), *Empowerment and Poverty Reduction: A Sourcebook*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Orellana, M. (2014a), “Democracia ambiental y desarrollo sostenible: hacia un instrumento regional sobre derechos de acceso”, *Informe Ambiental Anual 2014*, Buenos Aires, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- (2014b), “Tipología de instrumentos en derecho público ambiental internacional”, *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 158 (LC/L.3912), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Petkova, E. y otros (2002), *Closing the Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-Making for the Environment*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales (WRI).
- Peyrano, J. (2008), *Cargas probatorias dinámicas*, Buenos Aires, Rubinzal Culzoni Editores.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2011), *Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos*, Nueva York, noviembre.
- PNUD/PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2015), *Mainstreaming Environment and Climate for Poverty Reduction and Sustainable Development: A Handbook to Strengthen Planning and Budgeting Processes*, Nueva York, mayo.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2015), *Poner en práctica el Principio 10 de Río: una guía de implementación de las Directrices de Bali del PNUMA para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, Nairobi, octubre.
- (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*, Nairobi, febrero.
- Pring, G. y C. Pring (2016), *Environmental Courts and Tribunals: A Guide for Policy Makers*, Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).
- Rangel, M. (2016), “Políticas públicas para afrodescendientes: marco institucional en el Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú”, *serie Políticas Sociales*, N° 220 (LC/L.4275), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Stephan, M. (2002), “Environmental information disclosure programs: they work, but why?”, *Social Science Quarterly*, vol. 83, N° 1, Hoboken, Wiley-Blackwell, marzo.
- Torres, V. (2014), “Access to information, participation and justice in environmental matters and the post-2015 development agenda: recent developments in Latin America and the Caribbean”, documento presentado en la tercera conferencia sobre gobernanza ambiental y democracia de la Universidad de Yale y el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR), New Haven, 5 a 7 de septiembre.
- (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*, R. Araya (ed.), Santiago, Editorial Nueva Sociedad, enero.



En este documento se realiza una revisión de las leyes y marcos institucionales que resguardan los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en los 33 países de la región, beneficiándose del material recopilado en el Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe. Una versión anterior de este documento fue publicada en octubre de 2013. La actualización de esta publicación da cuenta de los desarrollos recientes en esta materia en la región y del dinamismo de los temas. Se incluyen además nuevos ejemplos de buenas prácticas y temas emergentes.

La elaboración de esta publicación se enmarca en el compromiso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con el seguimiento de los acuerdos aprobados por la comunidad internacional en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, así como también con los procesos de implementación y seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

