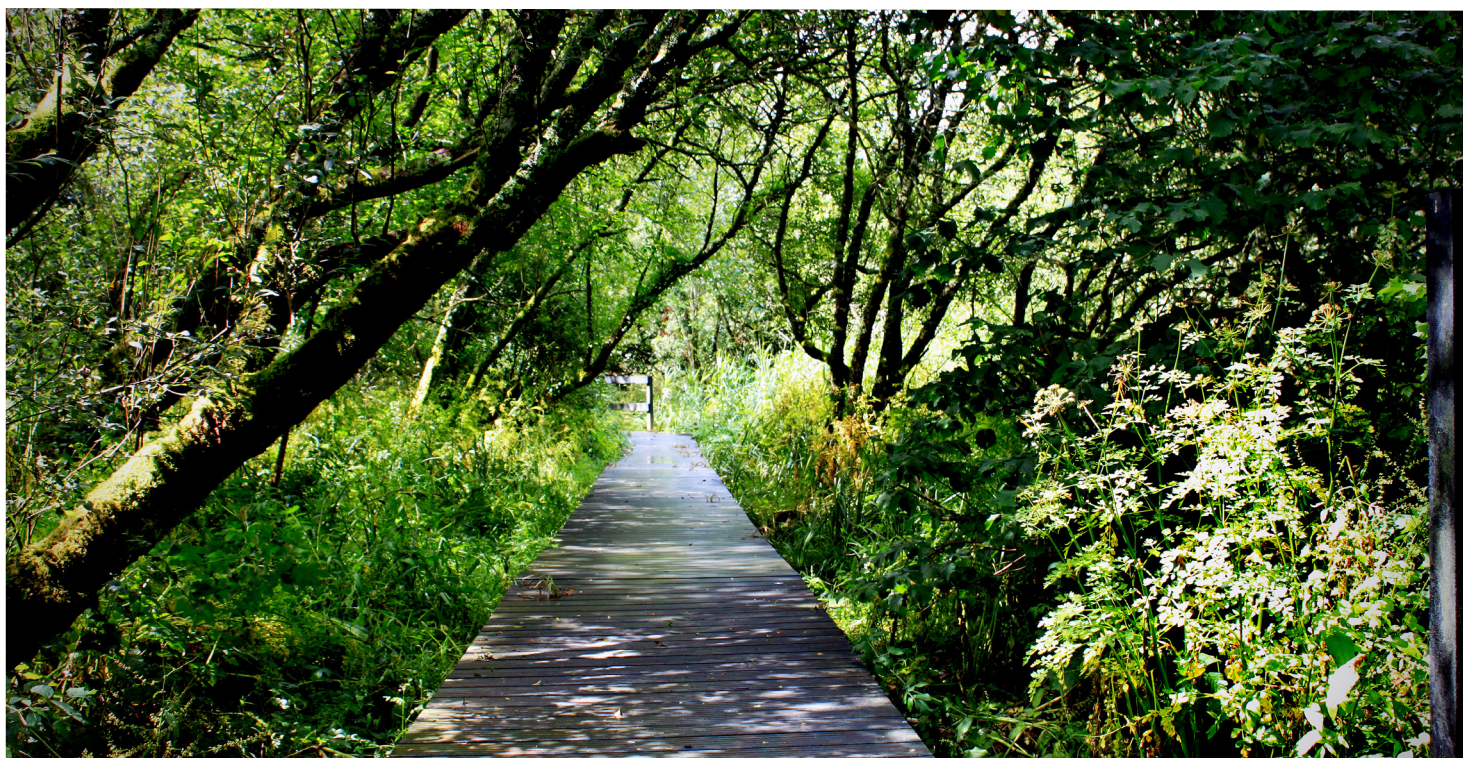




PONER EN PRACTICA EL PRINCIPIO 10 DE RIO

Guía de implementación



Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Octubre 2015

© 2015 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

ISBN: 7-3486-807-92-978

Reproducción

Esta publicación puede ser reproducida en su totalidad o en parte y en cualquier forma para fines educativos y no lucrativos sin permiso especial del titular de los derechos de autor, siempre que se haga mención de la fuente. PNUMA agradecería recibir una copia de cualquier publicación que utilice esta publicación como fuente.

Esta publicación no puede ser utilizada para la venta o para cualquier otro propósito comercial sin el consentimiento previo por escrito del PNUMA. Las solicitudes para tal autorización, con una declaración del propósito de la reproducción, deben dirigirse a la División de Comunicaciones e Información Pública (DCIP), PNUMA, Apartado 30552, Nairobi 00100, Kenia.

No se permite el uso de la información de este documento para publicidad o propaganda.

Limitaciones de responsabilidad

La mención de una empresa comercial o producto en este documento no implica reconocimiento alguno por el PNUMA. Los nombres y símbolos de marca se utilizan de manera editorial, sin ninguna intención de infringir las leyes de marcas o derechos de autor.

Las denominaciones empleadas y la presentación del material en esta publicación no implica la expresión de ninguna opinión por parte del PNUMA sobre la situación legal de ningún país, territorio o ciudad o sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Lamentamos los errores u omisiones que se hayan podido realizar sin darse cuenta.

©Las imágenes e ilustraciones que se especifican.

Producido por

Grupos Principales y Actores Relevantes (MGSB), Secretaría de los Organos Rectores y las Partes Interesadas, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Nairobi, Kenia

Correo: civil.society@unep.org

Web: www.unep.org/civil_society

Crédito de la fotografía de portada

My World.org; Encuesta Global de las Naciones Unidas de 2015.

Diseño adaptado de

David Vergari, Servicio de Enlace No Gubernamental de las Naciones Unidas (SENG)

Diseño

Eugene Papa, ONUN / Servicio de Publicaciones Sección / Nairobi, ISO 2004 :14001-Certificado

Impresión

ONUN / Sección de Servicio de Publicaciones / Nairobi, ISO 2004 :14001- Certificado

El PNUMA promueve prácticas ecológicamente racionales en el mundo y en sus propias actividades. Esta publicación está impresa en papel 100% reciclado con tintas de base vegetal y otras prácticas amigables con el ambiente. Nuestra política de distribución busca reducir la huella de carbono del PNUMA.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente



PONER EN PRACTICA EL PRINCIPIO 10 DE RIO:

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

Esta guía fue desarrollada con el apoyo financiero de:



Reconocimientos

Este libro fue escrito por Stephen Stec en nombre y representación del Instituto de Recursos Mundiales (WRI) y el PNUMA, asistido por Jesse Walker, bajo la dirección de Alexander Juras del PNUMA y Lalanath de Silva de la IRG.

El proyecto para elaborar una Guía de Implementación de las Directrices de Bali sobre el Principio 10 fue desarrollado por los Grupos Principales y Partes Interesadas del PNUMA en cooperación con el UNITAR y WRI. El proyecto es un componente de un proyecto general de varios años que involucra al PNUMA, el UNITAR y el PNUD como socios para promover la aplicación de las Directrices de Bali. La Guía fue realizada en el transcurso de dos años con insumo significativo obtenido de tres talleres regionales en América Latina, el Caribe y Oriente Medio/África del Norte. Una de las referencias fundamentales más importantes fue el “Comentario” a las Directrices elaborados por Sylvia Bankobeza del PNUMA. La Guía también fue presentada públicamente en el sitio web del PNUMA en forma de borrador en dos ocasiones, a finales de 2014 y principios de 2015, durante el cual se recibieron comentarios de CEDHA, IPEN, ICCA, Australia y Estados Unidos. Está disponible una nota explicativa sobre las observaciones y cómo se tomaron en cuenta en el PNUMA a solicitud.

Para apoyar al autor en la elaboración de la Guía, el PNUMA estableció un Grupo Asesor (GA) que consiste en un grupo geográfico diverso de expertos con gran experiencia en cuestiones relacionadas con el Principio 10. Aunque nominalmente independientes, el GA incluye académicos, representantes de ONGs, personal internacional de la organización, y funcionarios de gobierno. El GA trabajó principalmente por correspondencia a distancia, pero en diciembre de 2014, el PNUMA convocó a una reunión especial de los miembros del GA en Washington DC para revisar a fondo un borrador avanzado de la Guía. A lo largo de la elaboración de la Guía, la asesoría, consideración y contribuciones sustantivas del GA demostraron ser de un valor incalculable.

Los miembros del GA fueron: Danielle Andrade (Jamaica Environment Trust), David Banisar (Artículo 19), Sylvia Bankobeza (PNUMA), Lalanath De Silva (WRI), Ritwick Dutta (LIFE, India), Jonas Ebbesson (Universidad de Estocolmo), Timothy Epp (US EPA), Sandor Fulop (Gestión Ambiental y Asociación de Derecho, Hungría), Achim Halpaap (UNITAR), Amrei Horstbrink (UNITAR), John Knox (Relator Especial de la ONU), Irina Krasnova (Academia Rusa de Justicia), Daniel Magraw (Johns Hopkins University), Fiona Marshall (UNECE), Reinford Mwangonde (CJF, Malawi), Somrudee NICRO (Tailandia), Benson Ochieng, (Instituto de Derecho y Gobernabilidad Ambiental, Kenia), Marc Pallemmaerts (Universidad de Amsterdam), Brian Preston (Tribunal de Tierra y Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur País de Gales), Barbara Ruis (PNUMA), Andrea Sanhueza (Chile), Roberta Solis Ribeiro (Brasil), Jorge Daniel Taillant (CEDHA, Argentina), Valeria Torres (ONU CEPAL), Magdolna Toth Nagy (Hungría) y Jesse Worker (WRI). Brian Preston merece un reconocimiento especial por su destacada contribución a la sección sobre el acceso a la justicia. Las siguientes personas ofrecieron insumo adicional: Andrei Andrushevych (Ucrania), Jiri Dusik (Integra Consulting Ltd.), Carole Excell (WRI), Tsvetelina Filipova (REC), Jerzy Jendroska (Universidad de Wroclaw), Shereen Kandil (US EPA), Luc Lavrysen (Jueces de la UE para el Medio Ambiente), Pia Macarena Slanzi (Artículo 19), Miriam Markus-Johansson (Suecia), Jeremy Wates (Oficina Europea de Medio Ambiente) y Haiya Zhang (China). Si bien el tema no llegó a estar en la versión final de la Guía, el autor agradece a los profesores Timo Koivurova, Willemien DuPlessis y Anne Powers por el interesante intercambio de no regresión. El autor también está inmensamente agradecido con los equipos en PNUMA, UNITAR y WRI, dirigidos por Alexander Juras, Achim Halpaap y Lalanath de Silva, y desea en especial expresar su agradecimiento a Fatou Ndoeye del PNUMA y Jesse Worker de la IRG por su apoyo práctico, moral y sustantivo. Todos los nombrados anteriormente deben compartir el crédito por lo que logre esta Guía; cualquier error, por supuesto, es del autor.

Esta Guía está dedicada a la memoria del fallecido profesor Marc Pallemmaerts de la Universidad de Amsterdam, distinguido miembro del Grupo Asesor, que falleció durante la elaboración de la Guía.

Tabla de contenido

Reconocimientos	ii
Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas.....	2
Prefacio.....	4
Las Directrices de Bali	6
“Acerca de la guía y cómo utilizarla”	6
Acrónimos	8
Principio 10 de Río y el desarrollo sostenible	11
Principio 10 de Río en la legislación nacional	13
Principio 10 de Río a nivel internacional	15
1. La cláusula de propósito.....	20
2. El acceso a la información ambiental	22
2.1 Panorama general.....	22
2.1.1 Consideraciones sobre las Directrices 1-7 (acceso a la información ambiental).....	24
2.1.2 Enfoque integrado / estratégico para acceder a la información ambiental	25
2.1.3 Mecanismos legislativos.....	26
2.2 Guía para la implementación de cada directriz.....	29
2.2.1 Directriz 1	29
2.2.2 Directriz 2.....	34
2.2.3 Directriz 3.....	40
2.2.4 Directriz 4.....	46
2.2.5 Directriz 5.....	55
2.2.6 Directriz 6.....	58
2.2.7 Directriz 7.....	60
3. Participación Del Público en la Toma de Decisiones	67
3.1 Panorama General.....	67
3.1.1 Consideraciones sobre las Directrices 8-14 (Participación del público en la toma de decisiones ambientales)	69
3.1.2 Enfoque integrado / estratégico para la participación del público en la toma de decisiones ambientales	74
3.1.3 Mecanismos legislativos.....	76
3.1.4 Instrumentos de aplicación y obstáculos que incluyen desafíos que enfrenta el público	79

3.2	Guía para la implementación de cada directriz.....	80
3.2.1	Directriz 8.....	80
3.2.2	Directriz 9.....	86
3.2.3	Directriz 10.....	90
3.2.4	Directriz 11.....	94
3.2.5	Directriz 12.....	97
3.2.6	Directriz 13.....	98
3.2.7	Directriz 14.....	104

4. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.....107

4.1	Visión de Conjunto.....	107
4.1.1	Actualizar los derechos relacionados con el Principio 10 de Río	109
4.1.2	Consideraciones sobre las Directrices 15-26 (acceso a la justicia en asuntos ambientales)	112
4.1.3	Enfoque integrado / estratégico para el acceso a la justicia en asuntos ambientales.....	114
4.1.4	Mecanismos legislativos.....	115
4.1.5	Instrumentos de aplicación y obstáculos que incluyen desafíos que enfrenta el público.....	115
4.2	Guía para la implementación de cada directriz.....	116
4.2.1	Directriz 15.....	116
4.2.2	Directriz 16.....	119
4.2.3	Directriz 17.....	120
4.2.4	Directriz 18.....	122
4.2.5	Directriz 19.....	126
4.2.6	Directriz 20.....	128
4.2.7	Directriz 21.....	131
4.2.8	Directriz 22.....	134
4.2.9	Directriz 23.....	135
4.2.10	Directriz 24.....	138
4.2.11	Directriz 25.....	139
4.2.12	Directriz 26.....	144

5. Conclusión: Estrategias de implementación del Principio 10 de Río 148

5.1 Enfoques hacia la planificación nacional de la implementación 149

5.2 La asistencia internacional y los marcos para la evaluación 152

Apéndice A: Texto completo de las Directrices de Bali sobre el Principio 10 de Río .156

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 156

I. Acceso a la información 156

II. Participación pública 157

III. Acceso a la justicia 158

Apéndice B: El camino hacia las Directrices de Bali 160

El camino hacia las Directrices de Bali 160

**Apéndice C: Extractos del Plan de Aplicación de Johannesburgo y
“El futuro que queremos” 164**

Extractos del Plan de Aplicación de Johannesburgo 164

Extractos de “El futuro que queremos” 164

Apéndice D: Referencias seleccionadas 166

Estudios de caso

CUADRO 1: El principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo afirma:...	11
CUADRO 2: Convenio de Aarhus	15
CUADRO 3: Iniciativa regional en América Latina y el Caribe	17
CUADRO 4: Gran Salto hacia Adelante de China: las enmiendas de 2014 a la Ley de Protección del Medio Ambiente.....	21
CUADRO 5: Derecho a la Información de Nepal	25
CUADRO 6: Servicio de Evaluación Ambiental de Chile (SEA).	27
CUADRO 7: Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública	28
CUADRO 8: Ley de Libertad de Información de Liberia	32
CUADRO 9: Acceso a la información en Brasil y el uso de herramientas de tecnología de la información.....	33
CUADRO 10: Alianza de Gobierno Abierto (OGP)	34
CUADRO 11: Elementos comunes de las definiciones de la información ambiental en la legislación sobre el medio ambiente en América Latina y el Caribe	35
CUADRO 12: Definición de “información ambiental” en el Convenio de Aarhus t (Art. 2, párr. 3)	37
CUADRO 13: Ley de Medio Ambiente de Lesotho de 2008.....	38
CUADRO 14: Las medidas de China sobre Información Ambiental Abierta (2008) y divulgación en tiempo real en línea de la contaminación	38
CUADRO 15: Obligación de enviar una solicitud a la autoridad competente	41
CUADRO 16: Publicidad y privacidad de la información	42
CUADRO 17: Extractos del parrafo 15 de la EPG del SAICM	43
CUADRO 18: Ley de Promoción del Acceso a la Información de Sudáfrica	44
CUADRO 19: Prueba de interés público de Liberia	45
CUADRO 20: Las Normas de Gobierno Abierto en la publicación proactiva de la información	48
CUADRO 21: Sistema Nacional de Información Ambiental de Chile.....	49
CUADRO 22: Políticas y herramientas de información de la EPA de EUA	50
CUADRO 23: Registros de emisiones y transferencia de contaminantes	51
CUADRO 24: RETC	52
CUADRO 25: Ciclo de vida de la información ambiental para el RETC (adaptado de la EPA de EE.UU.)... 53	53
CUADRO 26: Acceso a la información para los pueblos indígenas.....	55
CUADRO 27: Estado de los informes de medio ambiente de Australia.....	56
CUADRO 28: Red de Monitoreo de Calidad del Aire	57
CUADRO 29: Derecho internacional relativo a los accidentes industriales.....	58
CUADRO 30: Mejoras en el sistema de alerta temprana de Bangladesh, en colaboración con el Sistema de alerta temprana de amenazas múltiples integrado regional de Asia y África (RIMES).....	60

CUADRO 31: Mapas de riesgo de incendios diarios de Argentina.....	61
CUADRO 32: Educación y la conciencia ambiental.....	61
CUADRO 33: Green Packs.....	62
CUADRO 34: Centros de Aarhus	63
CUADRO 35: Fomento de la capacidad bajo la Ley de Derecho a la Información en India	64
CUADRO 36: Sistemas de clasificación de información	65
CUADRO 37: El Caso de Pear Tree Bottom	71
CUADRO 38: Recomendaciones de Maastricht sobre promoción de la participación pública efectiva en la toma de decisiones en asuntos ambientales.....	72
CUADRO 39: Akwé: Kon.....	74
CUADRO 40: Requisitos para la participación del público a nivel nacional en el marco del Convenio de Aarhus.....	77
CUADRO 41: Medios para la notificación en Polonia	82
CUADRO 42: Colombia: Reglamento de EIA: Decreto 2820 de 2010 (reglamento de EIA) y Decreto 330 de 2007 (regulaciones de audiencias públicas)	83
CUADRO 43: EPA EUA - participación pública y Guía en línea.....	85
CUADRO 44: Enmiendas de 2014 a la Ley de Protección del Medio Ambiente de China (A partir del 1 enero de 2015).....	87
CUADRO 45: Modificaciones de 2010 a la Ley General del Ambiente de Chile (Ley 20.417 que modifica la Ley N ° 19.300).....	89
CUADRO 46: Protección de los defensores de los recursos naturales y los derechos sobre la tierra	91
CUADRO 47: Contenido de la documentación de la EIA en virtud del Convenio de Espoo (Apéndice II).....	92
CUADRO 48: Obtención del consentimiento de las personas de Barbuda.....	95
CUADRO 49: Beneficios de las decisiones razonadas	96
CUADRO 50: SEA en China.....	100
CUADRO 51: Participación pública en la redacción de leyes y la formulación de políticas en Marruecos y Chile	101
CUADRO 52: Participación del público en la elaboración de planes - Planes de desarrollo en Estados miembros de la UE y los países candidatos.....	102
CUADRO 53: Rastreo para el desarrollo de regulación y revisión retrospectiva de la EPA (Reg DaRRT)	103
CUADRO 54: Mecánica de la publicación de normas	103
CUADRO 55: Creación de capacidad en virtud de la Estrategia Interamericana para la Promoción de participación pública en la toma de decisiones sobre el desarrollo sostenible	104
CUADRO 56: Guías de participación pública de las ONG	105
CUADRO 57: Declaración sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental Río + 20.....	113

CUADRO 58: Primera corte ambiental integral del mundo	114
CUADRO 59: Doce decisiones críticas para el establecimiento de tribunales	115
CUADRO 60: Instituto Federal de México para el Acceso a la Información Pública (IFAI).....	118
CUADRO 61: Comisión Central de Información de la India (CIC).....	118
CUADRO 62: Acciones colectivas en la legislación mexicana.....	119
CUADRO 63: “Proteger, respetar y remediar”	121
CUADRO 64: El Sistema del tribunal ambiental de Chile.....	121
CUADRO 65: Filipinas 117 Juzgados y Tribunales Ambientales	122
CUADRO 66: Ley General del Ambiente de Colombia (1993) Título X, artículo 69	125
CUADRO 67: Disposiciones de postura* abierta de la Constitución de Costa Rica	125
CUADRO 68: Tribunales ambientales en la India y Trinidad	127
CUADRO 69: The Access to Justice Task Force (Aarhus Convention).....	130
CUADRO 70: El Mandato de seguridad continua (India, Filipinas).....	133
CUADRO 71: “¿justicia eficaz?”	134
CUADRO 72: Sitios web interactivos	136
CUADRO 73: Documentos de orientación de la Junta de Apelación Ambiental de la EPA.....	137
CUADRO 74: Toma de decisiones a disposición del público	139
CUADRO 75: Creación de capacidad regional.....	140
CUADRO 76: Capacitación y creación de capacidad en el marco del Programa de Jueces del PNUMA.....	141
CUADRO 77: Centros de formación judicial	142
CUADRO 78: Módulo de taller internacional sobre derecho ambiental para jueces	143
CUADRO 79: Manual de Acceso a la justicia bajo el Convenio de Aarhus.....	144
CUADRO 80: El Defensor de las generaciones futuras (Hungría).....	145
CUADRO 81: Resolución de controversias en el marco del Tribunal de Planificación y Medio Ambiente (PEC) de Queensland(Australia).....	146
CUADRO 82: Componentes de los programas de ADR de la EPA.....	147
CUADRO 83: Desarrollo de estrategias de implementación del Convenio de Aarhus en Europa del Este del Sur (VER).....	150
CUADRO 84: Etapas en la planificación de la implementación y desarrollo de estrategias	151
CUADRO 85: “Desarrollo de Perfil Nacional por Países y Plan de Acción para Implementar el Principio 10”: Proyectos apoyados por UNITAR en África y América Central.....	152
CUADRO 86: Evaluación de la Iniciativa Acceso.....	153
CUADRO 87: El Índice de Democracia Ambiental	153
CUADRO 88: Informe Marco sobre la implementación nacional del Convenio de Aarhus.....	154

Mensaje del Secretario General de las Naciones Unidas



Los temas ambientales son una preocupación de cada ser humano y la participación de todos es más importante que nunca. Hay signos alentadores de que la gestión ambiental es cada vez más inclusiva, las actitudes están cambiando y está aumentando la conciencia acerca de la necesidad de garantizar la supervivencia de nuestro planeta a través de un desarrollo sostenible, equitativo y ecológicamente racional.

La participación activa de la sociedad civil ha jugado un papel clave en este proceso. El papel de la sociedad civil seguirá siendo crucial, ya que el mundo se embarca en la aplicación de la recientemente aprobada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

El Principio 10 de Río ha estado en la vanguardia del fortalecimiento de los derechos ambientales de los ciudadanos para que los miembros del público y sus organizaciones representativas pueden desempeñar plenamente su papel en el tratamiento de los desafíos multidimensionales que enfrenta el mundo de hoy - por el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y la reducción de la pobreza a la creciente demanda de energía, la rápida urbanización y la contaminación del aire y del agua.

El éxito de la histórica Convención de 1998 de la CEPE sobre el acceso a la información, participación pública

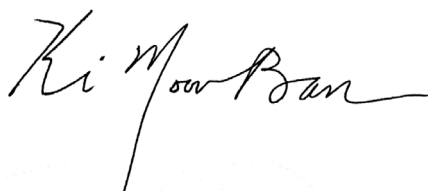
en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 1998) en la provisión de un mecanismo para responsabilizar a los gobiernos a través de sus protecciones individuales de los derechos ambientales y humanos ha servido de modelo para el resto del mundo. Ahora, en la región de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, más de 20 Estados se han embarcado en una empresa similar.

Muchas otras partes del mundo también quieren aprovechar la energía de un público informado y preocupado por abordar los problemas ambientales urgentes. Para apoyar este objetivo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente ha estado a la vanguardia de la configuración de directrices voluntarias sobre la aplicación del Principio 10 de Río. En 2010, el Consejo de Administración del PNUMA adoptó las Directrices de Bali para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La presente publicación pretende ser una herramienta para ayudar a los países a aplicar las Directrices de Bali. La Guía recopila ejemplos de la legislación y la acción de los países en una variedad de regiones y etapas de desarrollo, lo que demuestra la viabilidad de las ideas del Principio 10 de una amplia variedad de contextos.

La guía también proporciona a los países formas prácticas para hacer frente a las incertidumbres que pueden surgir durante la elaboración y etapas de desarrollo de la nueva legislación. Por lo tanto, es una referencia esencial para los políticos, legisladores y funcionarios de todos los niveles de gobierno. Además, contiene una orientación importante para el público en general, incluidas las organizaciones no gubernamentales, que tratan de ejercer sus derechos, así como para aquellos en el sector privado. La Guía interesará de igual forma a los profesionales y académicos que se especializan en los temas del Principio 10 de Río.

El PNUMA ha producido una valiosa herramienta que apoyará los esfuerzos de los países de todo el mundo para adoptar la legislación nacional y tomar otras acciones innovadoras que reflejan los conceptos del Principio 10. Recomendando esta publicación a todos aquellos que tengan un interés en la promoción de la democracia y el desarrollo sostenible del medio ambiente.



Ban Ki-Moon

Secretario General de las Naciones Unidas

Prefacio



Hace cinco años, el Consejo de Administración del PNUMA adoptó las Directrices de Bali para ayudar a los gobiernos nacionales a poner el Principio 10 de la Declaración de Río en acción, al facilitar un amplio acceso a la información, la participación pública y la justicia en materia de medio ambiente.

Las Directrices de Bali representan un hito para el derecho ambiental y el desarrollo sostenible, y esta guía de implementación está diseñada para transformarlos en realidad.

Sobre la base de una amplia experiencia en el ámbito nacional, la Guía de Implementación de Bali es una herramienta práctica para ayudar a los países a desarrollar y mejorar la legislación y las instituciones nacionales requeridas para cumplir con el Principio 10 de Río. Esta Guía incluye ejemplos de las mejores prácticas, analiza cada uno de los elementos, proporciona estudios de casos sobre la aplicación y esboza posibles implicaciones para los arreglos institucionales.

Con el fin de involucrar a las personas en los objetivos ambientales a nivel local, hay que ser capaz de demostrar un progreso creíble sobre nuestros compromisos existentes. Por lo tanto, esta publicación oportuna de la Guía de Implementación de Bali también proporciona una base sólida sobre la cual construir

un impulso para el apoyo de los objetivos de desarrollo sostenible.

Me gustaría reconocer el duro trabajo de todos los involucrados en la producción de esta guía. En particular, me gustaría dar las gracias a todos los equipos en el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación e Investigación y el Instituto de Recursos Mundiales. También me gustaría dar las gracias al Gobierno de Noruega y la Iniciativa de Datos del Medio Ambiente Mundial Abu Dabi por su generoso apoyo a la financiación.

Esta guía de implementación es una oportunidad significativa para las naciones individuales para prepararse mejor para cumplir con el Principio 10 de Río para su propia gente y contribuir a los esfuerzos más amplios de todas las naciones unidas en este esfuerzo



Achim Steiner

Secretario General de las Naciones Unidas y
Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente

Las Directrices de Bali

En febrero de 2010 se alcanzó un hito en el campo de la legislación ambiental y el desarrollo sostenible cuando la Sesión Especial del Consejo de Administración del PNUMA, Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial (FAMM) en Bali, Indonesia, aprobó por unanimidad la “Guía para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente” (“Las Directrices de Bali”). Las Directrices de Bali buscan ayudar a los países a cerrar posibles brechas en su respectiva legislación nacional en el tema, y cuando sea pertinente y apropiado en las normas y reglamentos legales sub-nacionales, a nivel estatal o del distrito, entre otros, garantizando la coherencia en todos los niveles para facilitar un amplio acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Las Directrices de Bali son voluntarias, desarrolladas a petición de los Estados que deseaban mejorar la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Principio 10 de Río). Aunque son independientes, también pueden ser útiles en el contexto de la cooperación internacional entre los Estados, con la participación de las organizaciones y programas internacionales.

“Acerca de la guía y cómo utilizarla”

Muchos países de todo el mundo tienen décadas de práctica en el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente que pueden ser de utilidad para los países que deseen fortalecer su legislación y práctica actuales. Las agrupaciones regionales de los Estados en la región paneuropea y en América Latina y el Caribe han adoptado o tomado medidas hacia la adopción de los instrumentos jurídicos internacionales sobre la aplicación del Principio 10 de Río. En la región de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, la Convención sobre el acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 1998) (Convenio de Aarhus) ofrece una gran cantidad de experiencia basada en más de una década de aplicación en un amplio espectro de países industrializados, en transición y en desarrollo. También son importantes las declaraciones globales y planes de acción comenzando con las Declaraciones de Estocolmo y Río y el trabajo fundamental de la Comisión Brundtland, publicado como “Nuestro futuro común”.

Esta Guía pretende ser una herramienta práctica para el uso de los gobiernos, grupos principales y actores, profesionales del derecho, autoridades de implementación y otros que participan en la aplicación del Principio 10 de Río. La Guía (como las Directrices) no es ni prescriptiva ni vinculante. Más bien, se incluye una amplia gama de ejemplos reales de aplicación de la legislación y la práctica nacionales para apoyar a los políticos, legisladores y autoridades públicas en su trabajo diario de la aplicación de las Directrices de Bali y ser conscientes de lo que se establece en el Principio 10 en la práctica. Puede ser utilizado para ayudar a los Estados en la realización de su propio análisis de las deficiencias de la legislación nacional. Se tiene en cuenta la gama de diversidad de los sistemas de derecho en todo el mundo y tiene como objetivo adaptarse a esta diversidad. En consecuencia, la inclusión de un ejemplo particular de la ley o la práctica no

constituye un ejemplo positivo en todos los aspectos y no implica reconocimiento alguno.

La Guía proporciona una visión general y un análisis detallado directriz por directriz de las Directrices de Bali. Su enfoque modular con secciones independientes, cuadros y gráficos en varios aspectos de las Directrices se puede utilizar para capacitación. En su análisis, la Guía se basa ante todo en ejemplos de la legislación y la práctica nacionales. Además, en algunos casos se presentan ejemplos de legislación y la práctica en virtud de instrumentos legales internacionales y regionales pertinentes, jurisprudencia y doctrina académica en los cuadros de texto en donde se refuerzan ejemplos nacionales, se proporciona orientación cuando hay ausencia de ejemplos nacionales, o proporcionan detalles adicionales que son conformes con los ejemplos nacionales.

Los lectores pueden encontrar un resumen de los orígenes de las Directrices de Bali y su contenido en la introducción principal y en las introducciones a las diferentes secciones. Estas introducciones proveen los antecedentes de la política y describen la estructura de las Directrices, las disposiciones básicas, y las opciones para su aplicación.

Los responsables políticos y autoridades públicas implicadas en la tarea de aplicar el Principio 10 de Río a través de la legislación nacional, o el desarrollo de mecanismos para su aplicación en el contexto de diferentes sistemas jurídicos nacionales, necesitarán un análisis más detallado. Por lo tanto, la Guía también analiza cada Directriz para ayudar al lector a comprender sus elementos, diversas opciones de aplicación, ejemplos de casos relacionados con la aplicación, y en su caso las consecuencias para los arreglos institucionales. Además, las autoridades públicas o asesores que enfrenten problemas específicos de aplicación o interpretación pueden utilizar la Guía como referencia.

Acrónimos

AG	Grupo Asesor
AID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos
AMS	Sistema de medición automática
AOD	Asistencia para el desarrollo en el extranjero
AQI	Índice de Calidad del Aire
ASEAN	Asociación de Naciones del Sudeste Asiático
BELPO	Instituto de Belice de la Ley del Medio Ambiente y Política
CADHP	Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos
CC	Comité de Cumplimiento (Convenio de Aarhus)
CCA	Certificado de Autorización Ambiental
CDAT	Herramienta de acceso a datos químicos
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CDR	Informes de datos químicos
CDS	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible
CEDHA	Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Argentina)
CELAC	Comunidad de América Latina y el Caribe
CEMESP	Centro de Ciencias de la Información y Construcción de la Paz
CEPAL	ver ONU CEPAL
CEPAL ONU	Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe
CIC	Comisión Central de Información
CJF	Fundación Justicia de Ciudadanos (Malawi)
CLPI	Consentimiento libre, previo e informado
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el
CONAMA	Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente
COP	Conferencia de las Partes
CSCE	Comisión de recursos del medio ambiente
DAES	Departamento de Asuntos Económico y Social de la ONU
DG	director general
DIA	Declaración de Impacto Ambiental
DPQP	Departamento de Personal, Quejas y Pensiones
DPSIRO	Fuerzas impulsoras, presiones, estado, impacto, respuesta y perspectivas
EA	Proyecto de plan de evaluación ambiental
EAB	Comisión de recursos del medio ambiente
ECE	ver ONU ECE
ECO	Historia de Aplicación y Cumplimiento en Línea
ECOLEX	Base de datos de legislación ambiental de la UICN / PNUMA / FAO
ECSO	Organización ambiental de la sociedad civil
EDI	Índice de Democracia Ambiental
EDO	Oficina del Defensor del Medio Ambiente
EDS	Educación para el Desarrollo Sostenible
eGRID	Base de datos integrada de emisiones y generación de recursos

EIA	Evaluación de impacto ambiental
EIS	Estudio de Impacto Ambiental
EMA	Ley de Gestión Ambiental
EMLA	Asociación de Gestión y Derecho Ambiental
ENVSEC	Iniciativa de Medio Ambiente y Seguridad
EPA	Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos
EPCRA	Planificación de Emergencia y Derecho a Saber de la Comunidad
EUFJE	Foro de Unión Europea de Jueces para el Medio Ambiente
FAMM	Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial OGM Organismo genéticamente modificado
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FAQ	Preguntas frecuentes
FGO	Defensor de las generaciones futuras
FOI	Libertad de información
FOIA	Ley de Libertad de Información
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente
HOJAPI	Hoteles Jamaica Pinero Limited
HPVIS	Sistema de Información de Alto Volumen de Producción
HRC	Comité de Derechos Humanos
ICCA	Consejo Internacional de Asociaciones Químicas
ICCM	Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos
IFI	Institución financiera internacional
INALI	Instituto Nacional de Lenguas Indígenas
IPE	Instituto de Asuntos Públicos y Medio Ambiente
IPEN	Red Internacional de Eliminación de los
IRG	Instituto de Recursos Mundiales
IRM	Mecanismo de información independiente
JET	Fondo ambiental de Jamaica
JIRS	Sistema de de Investigación de Información Judicial
LACC	Comisión Anticorrupción de Liberia
LEC	Corte de Nueva Gales del Sur en Territorio y Medio Ambiente
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente de México
MAE	Medio Ambiente para Europa
MEA	Acuerdo ambiental multilateral
MEP	Ministerio de Protección Ambiental
MOP	Reunión de las Partes
NEPA	Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación (Jamaica)
NGT	Tribunal Verde Nacional de la India
NIP	Plan nacional de aplicación
NJCA	Asociación de Conservación del norte de Jamaica
NRCA	Autoridad de Conservación de Recursos Naturales
NRDC	Concejo de Defensa de Recursos Naturales
NSW	Nueva Gales del Sur
NSWLEC	ver LEC

OEA	Organización de los Estados Americanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
OGP	Asociación de Gobierno Abierto
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OPS	Estrategia de política global
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
OVOS	Conocimiento ecológico del Estado (siglas en ruso)
PEC	Tribunal de Queensland en Planificación y Medio Ambiente
PHILJA	Academia Judicial de Filipinas
PITI	Información sobre la Contaminación y Transparencia Plan de Índice
PM	Materia particulada
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RAC	Resolución alternativa de conflictos
RETC	Registros de emisiones y transferencia de contaminantes
REACH	Reglamento sobre Registro, Evaluación, Autorización y Restricción de Sustancias Químicas
REC	Centro Ambiental Regional para Europa Central y Oriental
REDD	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
Reg DaRRT	Rastreador de desarrollo reglamentario y revisión retrospectiva
RENA	Red Regional del Medio Ambiente para la Adhesión
RIMES	Sistema de alerta temprana de amenazas múltiples integrado regional de Asia y África
RSE	Responsabilidad social empresarial
SAICM	Enfoque Estratégico para la Gestión Internacional de Productos Químicos
SDWA	Ley de Agua Potable
SEA	Evaluación ambiental estratégica
SEA	Servicio de Evaluación Ambiental (Chile)
TAI	La Iniciativa de Acceso
TEC	Juzgados y tribunales del medio ambiente
TIC	Tecnología de la información y la comunicación
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio Norteamericano
TRI	Inventario de Emisiones Tóxicas
TSCA	Ley de Control de Sustancias Tóxicas
TSCATS	Presentaciones de Pruebas
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UN ECE	Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNITAR	Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional e Investigaciones
CMDS	Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible
WCSD	ver CDS



PARTE I: **Introducción y Antecedentes**

Las Directrices de Bali están dirigidas a ayudar a los gobiernos nacionales a mejorar su legislación y prácticas para implementar el Principio 10 de la Declaración de Río de 1992 sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, para facilitar un amplio acceso a la información, participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Se basan en una amplia experiencia en todo el mundo a nivel nacional que es anterior al Principio 10 y sobre la que se basó el Principio 10, y que se desarrolló desde 1992 en un conjunto de buenas prácticas en este ámbito.

© Fotografía: UNAMID Foto / Albert González Farran, Foto UNAMID "Consulta comunitaria en el área de Shagra de Wadi El Ku" de 2014 a través de Flickr, Creative Commons.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, 3-14 junio de 1992. Consistió de una conferencia mundial, con 172 países representados, 108 por sus jefes de Estado y 2400 representantes de ONGs. Incluyendo el Foro Mundial paralelo, más de 17.000 personas asistieron a la conferencia.

CUADRO 1: El principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo afirma:

Los temas ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener un acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que disponga las autoridades públicas, incluida la información sobre materiales peligrosos y actividades en sus comunidades, y la oportunidad de participar en los procesos de toma de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición. Se proporcionará el acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo la reparación y la compensación..

La Declaración de Río de 1992¹ representa una clara expresión política global de las preocupaciones comunes en el área del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Los esfuerzos de la comunidad internacional para trabajar de buena fe para resolver los problemas de interés común en el área del cambio ambiental global cuenta con la ayuda de los 27 Principios de la Declaración de Río. Uno de los conjuntos más importantes de consideraciones se encuentra en el Principio 10 de Río.

Principio 10 de Río y el desarrollo sostenible

El Principio 10 reconoce el papel clave de la información, la participación y la justicia en la transición hacia un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible. Con los años, el Principio 10 ha proporcionado un marco

¹ Asamblea General, A / CONF.151 / 26 (Vol. I), 12 de agosto de 1992 Anexo I

reconocido globalmente para el desarrollo de normas y leyes nacionales para el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones, y la justicia, en materia de medio ambiente. Se ha caracterizado como un instrumento de la “democracia ambiental.”²

Los tres componentes, elementos, o “pilares” del Principio 10 de Río tienen una larga historia.

- *La información* es esencial para que los miembros del público participen de manera significativa en los asuntos públicos y tomen decisiones informadas sobre su vida. El acceso a la información ambiental por lo tanto, es importante por derecho propio como un valor absoluto, así como en el papel que desempeña en facilitar y permitir la participación significativa. Los derechos de información general se reconocen cada vez más a partir de la adopción de la Carta de la ONU, a medida que la necesidad de un acceso público a la información sobre el medio ambiente llegara a ser fundamentalmente evidente a raíz de los desastres tales como la fuga de gas de Bhopal en 1984 y el desastre nuclear de Chernobyl en 1986.
- *La participación* es ayuda al público para darse cuenta de su potencial para participar en los asuntos públicos, al tiempo que también mejora los resultados de la política y la toma de decisiones al brindar información, análisis y consideraciones a tener en cuenta. No sólo se puede mejorar la calidad de las decisiones, la participación del público por sí solo mejora la probabilidad de que las decisiones se lleven a cabo con el apoyo y la participación del público afectado. Desde el punto de vista de las autoridades públicas, se observa que la participación del público tiene tres objetivos principales: información, participación pública y resolución de conflictos. El objetivo de información permite a las autoridades obtener acceso a la información no disponible por otros medios, y ayuda a la autoridad a diagnosticar los problemas y las necesidades, desarrollar soluciones alternativas y evaluar las consecuencias de las alternativas. El objetivo de participación pública crea capacidades, faculta a los ciudadanos, legitima el papel de la autoridad y el papel de las partes interesadas, y desarrolla la seguridad y la confianza. Por último, la participación del público ayuda a desactivar conflictos.
- El componente de *recursos y compensación* del Principio 10 de Río promueve la rendición de cuentas y el estado de derecho. Se reconoce que el logro de un desarrollo sostenible depende de la utilización juiciosa de los mecanismos administrativos y judiciales justos e imparciales para establecer normas de cumplimiento obligado. El acceso a la justicia garantiza que las normas para la aplicación de las disposiciones de información y participación del Principio se fomenten y se garanticen de manera justa, racional y eficaz.

El acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia eran temas importantes en 1983 cuando el secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar nominó a Gro Harlem Brundtland para dirigir la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. El Informe Brundtland de la Comisión - “Nuestro Futuro Común” - publicado en 1987, establece el marco de política y sentó las bases de los resultados políticos de la Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El Informe Brundtland reconoció el papel fundamental de las organizaciones no gubernamentales, científicos independientes y el público en general en la identificación de riesgos y los cambios resultantes de las actividades humanas ambientales y sociales “en la evaluación de los impactos ambientales y el diseño e implementación de medidas para hacer frente a ellos, y en el mantenimiento del alto grado de interés público y político que se requiere como base para la acción.”³ El Informe Brundtland hizo esta petición a la comunidad internacional:

En muchos países, los gobiernos deben reconocer y ampliar el derecho de las ONG a conocer y

2 Por ejemplo, Kofi Annan, Prólogo, “El Convenio de Aarhus: Una guía de implementación” (2000); Ban Ki-Moon, Prólogo, “El Convenio de Aarhus: “Guía de implementación” (2d. ed., 2014).

3 “Nuestro Futuro Común”, Cap. 12, Parte III, párr. 67

tener acceso a la información sobre el medio ambiente y los recursos naturales; su derecho a ser consultados y a participar en la toma de decisiones sobre las actividades que puedan tener un efecto significativo en su entorno; y su derecho a los recursos legales y la compensación cuando su salud o el medio ambiente ha sido o puede estar seriamente afectado.⁴

Diez años después de Río, el Principio 10 se volvió a confirmar y desarrollar en el Plan de Johannesburgo de 2002. De Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (CMDS). El Principio 10 se volvió a confirmar de nuevo en la Conferencia de Río + 20 sobre el Desarrollo Sostenible en 2012. El documento final de la conferencia señaló la necesidad de renovación de los compromisos con el fin de lograr la plena aplicación de los principios de Río, y el artículo 44, reconoce el papel de la sociedad civil y la importancia de que todos los miembros de la sociedad civil participen activamente en el desarrollo sostenible. Véase el Apéndice C. El párrafo 99 de “El futuro que queremos” alentó además las medidas a nivel regional, nacional, sub-nacional y local para promover el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, según el caso.

Principio 10 de Río en la legislación nacional

Las Directrices de Bali tienen un enfoque específico en la legislación nacional, ya que se titulan, “Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente,” en reconocimiento del hecho de que el acceso a la información pública, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente se llevan a cabo principalmente a través de los marcos jurídicos nacionales.

Para que el Principio 10 de Río cumpla su función como mecanismo para mejorar la toma de decisiones, los Estados deben aplicarlo en todos los niveles de gobierno y en todas las ramas de la administración de acuerdo con la materia objeto de la decisión. Para un proceso de toma de decisiones en particular, la aplicación del Principio 10 puede tener lugar en uno o más niveles, incluido el nivel nacional, las unidades federales, o jurisdicciones sub-nacionales y locales. En un caso complejo, más de un nivel de gobierno puede tener responsabilidades y competencias en relación con la aplicación del Principio.

El Principio 10 de Río es una parte clave de la transición del país hacia un sistema de gobierno ambiental que conducirá hacia la sostenibilidad. El Juez del Tribunal Supremo de Brasil Antonio Herman Benjamín, y el entonces Asesor Legal General de la EPA Scott Fulton desarrollaron un conjunto de siete preceptos básicos que establecen una base para el buen gobierno del medio ambiente (las relacionadas con el Principio 10 se exponen en negrita):

1. Las leyes ambientales deben ser claras, homogéneas, aplicables y exigibles;
- 2. La información medioambiental debe ser compartida con el público;**
- 3. Los interesados afectados deben gozar de oportunidades para participar en la toma de decisiones ambientales;**
- 4. Los tomadores de decisiones ambientales, tanto públicos como privados, deben ser responsables de sus decisiones;**
5. Las funciones y líneas de autoridad de protección del medio ambiente deben ser claras, coordinadas y diseñadas para producir la ejecución de programas en forma eficiente y sin duplicación de actividades;
- 6. Los interesados afectados deben tener acceso a procedimientos justos y sensibles de resolución**

⁴ Ibid., para. 72.

de conflictos; y

7. El soborno y la corrupción en la ejecución de los programas del medio ambiente pueden obstruir la protección y enmascarar los resultados ambientales y deben ser activamente evitados⁵

Aunque el Principio 10 de Río es un motor para los cuatro preceptos en algunas sociedades, en otras, las buenas prácticas administrativas se han desarrollado a través de la reforma de las leyes generales de procedimiento administrativo.⁶ La participación del público en la regulación y la toma de decisiones ha sido considerada como un medio para facilitar los objetivos de las autoridades públicas – mediante el establecimiento de un adecuado intercambio de información entre las autoridades y la opinión pública, el desarrollo de consenso de la comunidad, y la facilitación de una vista pública favorable hacia los procedimientos y resultados.⁷ Las medidas para aplicar el Principio 10 de Río pueden implicar el establecimiento de los derechos y los procedimientos aplicables en el derecho interno, la designación de las autoridades responsables, la formación de los funcionarios públicos, y el desarrollo de culturas legales de cumplimiento. En esta guía, las referencias a los derechos y obligaciones es a aquellos otorgados por los Estados para las personas dentro de su territorio y a los derechos otorgados por los Estados mediante acuerdo con otros Estados. Afortunadamente, hay una gran cantidad de ejemplos existentes de derecho nacional y práctica de los medios para implementar el principio.

De acuerdo con un estudio reciente,⁸ al menos la mitad de las naciones del mundo han adoptado una legislación integral destinada a garantizar el acceso a la información ambiental, ya sea a través de leyes generales, de información transversal, o por medio de leyes que abordan específicamente la información ambiental. Una de las herramientas más importantes para el medio ambiente - el registro de emisiones y transferencia de contaminantes (RETC)⁹ - también se está extendiendo a nivel mundial entre los Estados, comenzando con las economías industrializadas avanzadas. Las herramientas tales como los RETC demuestran que las iniciativas regionales también pueden crecer de una forma de abajo hacia arriba; allí están ahora integrados o armonizados los sistemas regionales de los RETC de América del Norte, la Unión Europea y la región de la CEPE. Si bien la evaluación de impacto ambiental (EIA) ha sido adoptada en más de 120 países, no todas las leyes de EIA incorporan las normas para el acceso a la información y participación del público. Lo mismo puede decirse de las leyes de evaluación ambiental estratégica (SEA). Es más difícil medir el progreso en relación con el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Sin embargo, para el año 2010, 41 países habían establecido tribunales independientes de medio ambiente de una forma u otra.¹⁰

Las agrupaciones regionales han pedido a los gobiernos nacionales aplicar el Principio 10 de Río como una prioridad. Véase la discusión en la Conferencia Panafricana sobre el Acceso a la Información y la iniciativa de colaboración de la Organización de los Estados Americanos en la Sección 2.1.3, a continuación

5 Antonio Herman Benjamin y Scott Fulton, "Gobierno Eficaz Nacional del Ambiente - Una clave para el desarrollo sostenible", proyecto de documento presentado en la primera reunión preparatoria del Congreso Mundial sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental, Kuala Lumpur, 12-13 de octubre de 2011.

6 En los Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de Procedimiento Administrativo (1946) y la Ley de Libertad de Información (1966) precedieron la adopción de las normas correspondientes en el ámbito de la legislación ambiental, tales como la Ley de Política Ambiental Nacional (1969) y la Ley de Emergencia de Planificación y Derecho a Saber (1986). En otras sociedades, el ambiente primero se convirtió en el centro de la preocupación pública, y que condujo el proceso de adoptar disposiciones legales para la divulgación de información, los comentarios del público, demandas de ciudadanos y revisión de la corte que se encuentra en toda la legislación ambiental interna. Este fue el caso en Europa, en particular, con la aprobación de la Directiva de 1985 sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en la Unión Europea, y la expansión del espacio cívico en temas ambientales en Europa del Este en los últimos días de la Unión Soviética en reacción al desastre de Chernobyl. Sandor Fulop, ex Defensor del Pueblo para las Generaciones Futuras de Hungría, ha señalado que "incluso las reglas acerca de secretos de Estado en Hungría vinieron de la [aplicación del Principio 10 de Río]." La India siguió el mismo enfoque con la aprobación de la Ley de 1986 (Protección) para el Medio Ambiente.

7 Ver, por ejemplo, James R. Hanchey, "Los objetivos de la participación del público" en 15, Ingenieros del Ejército del Cuerpo de Paz, Informe de Investigación IWR 82-R1: "Técnicas de participación pública: Una lectura de diez años de experiencia en el Instituto de Recursos de Agua"

8 Banisar, David, Sejal Parmar, Lalanath de Silva, y Carole Excell, "Pasar de principios a derechos: Río 2012 y Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia" (20 de octubre de 2012). Ley de Desarrollo Sostenible y la Política, Vol. XII, Nº 3, Primavera 2012. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2164685> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2164685>

9 Véase la discusión en la Directriz 4.

10 Ver Pring y Pring, "Resolución de Controversias Ambientales del Siglo XXI- ¿Hay un TEC en el futuro?" (2015) (en prensa, 33 Revista de Derecho Energía y Recursos Naturales).

Principio 10 de Río a nivel internacional

Los esfuerzos internacionales para establecer normas para la aplicación del Principio 10 de Río dan soporte a las autoridades nacionales en sus esfuerzos para promover el Principio 10 de Río a nivel nacional. Las autoridades en el Líbano, por ejemplo, han señalado la importancia de los acuerdos internacionales para atraer la atención de los parlamentarios para considerar la legislación destinada al acceso a la información ambiental y la participación pública en la toma de decisiones ambientales.¹¹

Las medidas precisas adoptadas para la aplicación del Principio 10 de Río a nivel nacional variarán dependiendo de las características de cada país y su marco legal y de políticas. Sin embargo, los Estados deberían tener en cuenta las mejores prácticas internacionales. Se presenta una visión general de los hitos en el desarrollo de las medidas de implementación del Principio 10 de Río en el Apéndice B (“El camino a las Directrices de Bali”).

Los acuerdos internacionales vinculantes, los instrumentos internacionales no vinculantes, la jurisprudencia internacional y la práctica del Estado proporciona un rico antecedente de la experiencia de los Estados para tener en cuenta en sus esfuerzos y de manera eficaz Aplicar el Principio 10 de Río.¹² El Párrafo 99 de “El futuro que queremos”, el documento final de la Conferencia Río + 20, atrajo específicamente la atención a nivel regional como un enfoque importante para la acción en la promoción del Principio 10 de Río en el reconocimiento de una actividad significativa en ese nivel. El instrumento jurídico internacional más altamente elaborado aplicando el Principio 10 de Río hasta el momento es la mencionada Convención de Aarhus, adoptada bajo los auspicios de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (véase el Cuadro 2).

11 Taller regional en Oriente Medio y el Norte de África sobre la aplicación del Principio 10 de Río y las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Amman, Jordania (12-13 de mayo de 2014) (notas del autor). El representante añadió que la “vía rápida de la asistencia no es fructífera”, y el enfoque de las organizaciones internacionales debe ser promover el establecimiento de normas internacionales.

12 Desde 1992, la idea de un tratado global sobre el Principio 10 de Río ha estado sobre la mesa en una serie de cumbres y conferencias internacionales. El concepto fue más recientemente propuesto por Brasil en el proceso de preparación de la Conferencia de Río + 20. Se escucharon llamados similares del Comité Europeo de las Regiones, y la Declaración de la 64 Conferencia Anual de las Naciones Unidas DPU/ONG.

CUADRO 2: Convenio de Aarhus

La legislación nacional en la región de la CEPE se ha formado e influenciado por la plataforma regional del Convenio de Aarhus. El Convenio de Aarhus es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que especifica las obligaciones detalladas de las Partes destinadas a la aplicación efectiva del Principio 10 de Río. La Convención entró en vigor el 30 de octubre de 2001. A partir de noviembre del 2014 había 47 Partes en la Convención, entre ellos 46 Estados y la Unión Europea. Está abierto a la adhesión de cualquier Estado miembro de las Naciones Unidas con la aprobación de las Partes. El Convenio de Aarhus también dio lugar al primer instrumento jurídico internacional sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC) del Protocolo de Kiev sobre RETC (Kiev, 2003), que tenía 33 Partes en noviembre de 2014. A través de la aplicación de la Convención de Aarhus a lo largo de más de una década, se ha desarrollado un cuerpo valioso de práctica de los Estados y la interpretación legal de la convención. Un mecanismo importante para mejorar la aplicación de la Convención a nivel nacional ha sido el Comité de Cumplimiento (CC),¹³ que puede aceptar comunicaciones

13 El artículo 15 de la Convención de Aarhus en relación al examen de cumplimiento, requiere que la Reunión de las Partes establezca “mecanismos facultativos de carácter no conflictivo, no judicial y consultivo para examinar el cumplimiento de las disposiciones de la Convención.” En su primera reunión (octubre de 2002), la Reunión de las Partes (MOP) adoptó la decisión 1 / 7 en la revisión de cumplimiento y eligió el primer Comité de Cumplimiento. El Comité de Cumplimiento está integrado por nueve miembros que sirven como expertos independientes a título personal. Las ONG pueden designar a los miembros a tener en cuenta para la elección. Desde su creación, el Comité ha llegado a una serie de conclusiones en materia de cumplimiento de las Partes individuales, que se presentan al MOP para la acción. El Comité de Cumplimiento supervisa también la aplicación de los resultados y recomendaciones de las Partes que se encuentren en situación de

CUADRO 2: El Convenio de Aarhus (continuación)

del público.¹⁴ Todas las conclusiones alcanzadas por el CC a través de la RP 2014 fueron aprobadas por el MOP. Los casos de CC se refieren a cuestiones tan importantes como los costos razonables (España), los derechos de propiedad intelectual en la documentación de la EIA (Rumanía) y las funciones públicas de los organismos privados (Reino Unido). La Secretaría del Convenio opera un sitio web muy informativo, www.unece.org/env/pp/welcome.html.

Los Secretarios Generales de la ONU Kofi Annan y Ban Ki-Moon, han reconocido la Convención como “la empresa más ambiciosa en el campo de la democracia ambiental bajo los auspicios de las Naciones Unidas”, y señalaron que la Convención, aunque es regional, tiene un significado global como un “modelo posible para el fortalecimiento de la aplicación del Principio 10 en otras regiones del mundo.”¹⁵ Las disposiciones de la Convención se han utilizado como modelo por los Estados fuera de la región de la CEPE para las disposiciones de la legislación nacional.¹⁶ El PNUMA lo ha calificado como una “articulación avanzada” del Principio 10,¹⁷ y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha aplicado sus normas en parte como auxiliares de los derechos contenidos en la Convención Europea de Derechos Humanos.¹⁸ Ha habido numerosos casos en la Corte de Nueva Gales del Sur de Territorio y Medio Ambiente, que se han referido a la Convención de Aarhus.¹⁹

Dentro de la región de la CEPE, la Unión Europea es de particular interés como organización de integración económica regional con competencia en muchas leyes y políticas relacionadas con el desarrollo sostenible a nivel de la Unión. Todos los Estados miembros de la UE y de la propia Unión Europea son parte de la Convención. Varias piezas de legislación de la UE se han adoptado o modificado con el fin de aplicar el Convenio de Aarhus. Un número de las Directrices de Bali están cubiertas por la legislación de la UE, que puede servir como modelo útil para aplicar el Principio 10 de Río y las Directrices de Bali en el contexto nacional vinculante.²⁰

incumplimiento y los informes al MOP sobre los progresos realizados. Es bien reconocida la contribución del mecanismo de cumplimiento para la mejora de la aplicación de la Convención mediante la aclaración de las obligaciones de la Convención. El Grupo de Trabajo Presidencial de la Asociación Internacional de Abogados sobre la Justicia al Cambio Climático y los Derechos Humanos recomendó la extensión de los principios de la Convención de Aarhus a otras regiones del mundo, y en particular su modelo del Comité de Cumplimiento. Ver “El logro de la justicia y los derechos humanos en la era de la alteración del clima” (Informe del Grupo de Trabajo Presidencial de la Asociación Internacional de Abogados sobre la Justicia al Cambio Climático y los Derechos Humanos, julio de 2014).

- 14 El mecanismo de cumplimiento puede ser desencadenado por una de las Partes, la Secretaría o un miembro del público. A partir de noviembre de 2014, todos menos uno de los 106 casos examinados por el Comité de Cumplimiento fue iniciado por una comunicación por parte del público, lo que demuestra la importancia de este mecanismo en la refinación y el respeto del régimen de la Convención. El otro fue el tema de una presentación por una Parte y una comunicación de un miembro del público. Véase la ACCC / S / 2004/1 por Rumanía en relación con Ucrania, y la comunicación ACCC / C / 2004/3, relativo a Ucrania.
- 15 Stec y Casey-Lefkowitz, “El Convenio de Aarhus: Una guía de implementación” (1ª ed., 2000), Prefacio. Ebbesson y otros, “El Convenio de Aarhus: Una guía de implementación” (2d. Ed., 2014), Prefacio, página 3.
- 16 Por ejemplo, Chile basa la definición de “información ambiental” en la Ley General Marco del Ambiente revisada (2010), Ley N° 20.417, en la respectiva disposición de la Convención de Aarhus. Jorge Bermudez Soto, “El acceso a la información pública y la justicia ambiental,” Revista de derecho (Valparaíso) n.34 (2010).
- 17 Manual de PNUMA sobre el cumplimiento y observancia de los acuerdos multilaterales ambientales (2006), en 109.
- 18 Ver Taskin y otros c. Turquía (10 noviembre 2004).
- 19 Éstas incluyen Bentley v Propiedades BGP Pty Ltd (2006) 145 LGERA 234 a 256 [151], Caroon Carbón Acción Group Inc v minas de carbón Australia Pty Ltd (2009) 170 LGERA 22 a 30 [29] y Caroon Coal Action Group Inc vs Coal Mines Australia Pty Ltd (N° 3) (2010) 173 LGERA 280 a 288 [32] - 289 [33]
- 20 Por ejemplo, la Directiva 2003/4 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información ambiental; Directiva 2003/35 / CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la participación del público en la elaboración de determinados planes y.

Además, ha avanzado una iniciativa para un instrumento regional dentro de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (véase el Cuadro 3).

CUADRO 3: Iniciativa regional en América Latina y el Caribe

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), celebrada en Río de Janeiro en junio de 2012, se firmó la **Declaración sobre la Aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (A / CONF.216 / 13)**. En esta Declaración, los países firmantes reconocen que a pesar de sus esfuerzos y avances, existe una necesidad de acuerdos para garantizar el pleno ejercicio del derecho de acceso. Por lo tanto, los países firmantes se comprometieron, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como Secretaría técnica, a desarrollar e implementar un plan de acción para 2012-2014, con el fin de avanzar en la puesta en práctica de un instrumento regional para los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales para América Latina y el Caribe.

Hasta el momento, la Declaración ha sido firmada por 19 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Estado Plurinacional de Bolivia, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

El proceso ha continuado con reuniones periódicas de los coordinadores en el transcurso de 2012, 2013 y 2014. Se ha adoptado una hoja de ruta, un Plan de Acción para 2014 y la visión común de un instrumento regional sobre los derechos de acceso relacionados con el medio ambiente. En Lima Visión para un Instrumento Regional sobre Derechos de Consulta relativos al Medio Ambiente en 2013, los países firmantes acordaron los siguientes valores y principios que inspiran y guían el instrumento regional: la igualdad, la inclusión, la transparencia, la proactividad, la colaboración, la realización progresiva y la no regresión.

En la Cuarta Reunión de los Puntos Focales, celebrada en noviembre de 2014 en la sede de la CEPAL, los países firmantes decidieron iniciar las negociaciones sobre el instrumento regional en cuanto a los derechos de acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente. Con este fin, se ha creado un comité de negociación; compuesto por representantes de los países firmantes, con una importante participación por parte del público. El proceso será dirigido por la Mesa Directiva, con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe como Secretaría técnica, con el fin de concluir las negociaciones sobre el instrumento regional para diciembre de 2016. La Mesa Directiva incluye Chile y Costa Rica como co-presidentes, y Argentina, México, Perú, San Vicente y las Granadinas, y Trinidad y Tobago.

La importancia regional de la aplicación del Principio 10 fue reconocida en los documentos finales de la Primera Cumbre de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) y la Cumbre de la CELAC-UE, ambas celebradas en enero de 2013. La Declaración de Santiago establece que la Comunidad "aprecia las iniciativas para la aplicación regional del 10º Principio de la Declaración de Río de 1992, relativa a los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental, como una contribución significativa a la participación de la comunidad organizada comprometida con el desarrollo sostenible". La Declaración también reiteró el derecho de los ciudadanos a participar en la formulación, aplicación y seguimiento de las políticas públicas. El documento final de la Cumbre de la CELAC y los países de la Unión Europea establece: "Reconocemos la importancia de aplicar el Principio 10 de la Declaración de Río en la Cumbre de la Tierra de 1992, y reiteramos la importancia de promover iniciativas en esta materia."

Fuente: CEPAL, consulta <http://www.cepal.org/rio20/principio10/>

Las organizaciones regionales pueden desarrollar leyes modelo u otros conjuntos de normas que proporcionan un modelo para la legislación nacional. Un ejemplo es la Ley Modelo Interamericana sobre Libertad de Información (véase el Cuadro 7 en la Sección 2.1.3, más abajo).

También se han desarrollado instrumentos de derecho no vinculante sobre el Principio 10 de Río en el ámbito regional. Un ejemplo es la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, un marco de política adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 2001. Como se mencionó anteriormente, en 2011 la Conferencia Panafricana sobre el Acceso a la Información pidió a la Comisión Económica para África desarrollar una convención regional sobre el acceso a la información ambiental, la participación pública y el acceso a la justicia en base a Principio 10 de Río y las Directrices de Bali del PNUMA.

Varios organismos internacionales de derechos humanos han considerado derechos básicos relacionados con el acceso a la información y la participación pública en materia de medio ambiente en sus decisiones. En el caso de *Claude Reyes y otros. v. Chile*,²¹ por ejemplo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que la libertad de pensamiento y de expresión protege el derecho de toda persona a solicitar y recibir acceso a la información en poder del Estado, y la obligación positiva del Estado de suministrarla, con ciertas excepciones permitidas. Estos órganos también han encontrado que los Estados deben poner en práctica los derechos de acceso a la información y otros derechos relacionadas con el Principio 10 de Río a fin de salvaguardar los derechos ambientales. A veces, esto se ha traducido en una protección más amplia. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sentado jurisprudencia sobre el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (sobre el derecho a la privacidad, el hogar y la correspondencia personal) que refleja la vinculación entre el Principio 10 de Río y el derecho a un medio ambiente saludable, y requirió que se ponga a disposición mayor información que la que hubiera requerido con base en el derecho a la información.²²

Junto con otros mecanismos, como la EIA transfronteriza, la aplicación del Principio 10 de Río es un medio para que los Estados fortalezcan su aplicación del principio de prevención. La Corte Internacional de Justicia en el caso de las Plantas de celulosa del Río Uruguay (*Argentina v. Uruguay*), en el párrafo. 101, indica:

El Tribunal recuerda que el principio de prevención, como norma consuetudinaria, tiene sus orígenes en la diligencia que se requiere de un Estado en su territorio. Es “la obligación de todo Estado no permitir a sabiendas que su territorio sea utilizado para actos contrarios a los derechos de otros Estados” (*Canal de Corfú (Reino Unido v. Albania)*, Fondo, Sentencia, Informe de la CIJ 1949, pág. 22). Un Estado por lo tanto está obligado a poner todos los medios a su disposición con el fin de evitar las actividades que tienen lugar en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, causando daños significativos al medio ambiente de otro Estado. Esta Corte ha establecido que esta obligación “es ahora parte del corpus del derecho internacional relativo al medio ambiente” (legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, Opinión consultiva, Informes de la CIJ 1996).²³

Al mismo tiempo, no hay consenso en la comunidad internacional de que se hayan establecido obligaciones de derechos humanos específicos para el medio ambiente en instrumentos de aplicación global, vinculantes o como una cuestión de derecho internacional consuetudinario.

21 *Caso Trillium (Claude Reyes y otros v. Chile)*, Corte Inter-Am HR (SER.C) N° 151 (19 de setiembre de 2006).

22 Esta jurisprudencia se ha desarrollado a través de una serie de casos incluyendo *López Ostra v. España*, 41/1993/436/515 (9 Dic 1994); *Guerra v. Italia*, 116/1996/735/932 (19 de febrero de 1998); *Oneryildiz v. Turquía*, 48939/99 (30 de noviembre de 2004); *Taskin y otros c. Turquía*, 46117/99 (10 de noviembre de 2004); *Fadeyeva v. Federación de Rusia*, 55723/00 (5 de junio de 2005); *v Oluic. Croacia* 61260/08 (20 de mayo de 2010); *Dubetska v. Ucrania*, 30499/03 (10 de febrero de 2011) .

23 Ver también Voto Concurrente del Juez Weeramantry en el caso *Gabcikovo-Nagymaros (Hungría-Eslovaquia)* que llegó a la misma conclusión. Weeramantry también indicó que el concepto de desarrollo sostenible puede dar lugar a normas adicionales.



PARTE II: La implementación de las Directrices de Bali

Esta sección de la guía tiene dos objetivos principales. El primero es entrar en detalle sobre cada directriz individual y presentar ideas, sugerencias y consideraciones con respecto a cómo un país puede aplicar las Directrices respectivas en el desarrollo de su propia legislación y la práctica nacionales. La discusión de cada directriz incluye ejemplos de casos de la práctica nacional, mientras que el texto de las Directrices se presenta en **negrita**.

El segundo objetivo de la Parte II es proporcionar una guía general en cuanto a las estrategias de política, legales y administrativas para la aplicación general de las Directrices de Bali.

© Fotografía: PNUMA, "Cosechas alimenticias - La RDC" de 2007 a través de Flickr, Creative Commons.

Las Directrices de Bali consisten de 26 Directrices divididas en tres secciones que corresponden a los tres componentes o "pilares" del Principio 10 de Río, precedidos de una breve explicación de la finalidad de las Directrices (la "Cláusula de Propósito"). Las tres categorías son "Acceso a la información" (Directrices 1-7), "Participación del público (Directrices 8-14), y" Acceso a la justicia" (Directrices 15-26).

Aunque están divididas en secciones, es importante tener en cuenta la interdependencia de las Directrices independientemente del componente al que se relaciona. El libre flujo de información relevante es fundamental para que el público pueda participar activa y eficazmente. Los resultados de la participación pública pueden construir buenas prácticas en la administración pública que a su vez promueven un mayor acceso a la información y una mejor comprensión de la importancia del acceso a la justicia. Por supuesto, el acceso a la justicia apoya y garantiza el acceso a la información y la participación del público; y un sistema que funciona bien con respecto a la participación pública minimizará la necesidad de recurrir a instancias judiciales. Por ejemplo, la participación temprana del público en la investigación, exploración y evaluación de proyectos, puede reducir la probabilidad de que los proyectos sean recusados en procesos judiciales. El acceso a la justicia también puede aplicarse a la remediación del daño ambiental.

La guía sobre cada una de las Directrices comienza con una descripción general de cada sección (cláusula de propósito, el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia) que incluye consideraciones y principios generales para cada tema, y la guía general de implementación. A continuación, la Guía proporciona ejemplos y explicaciones con respecto a cada Directriz individual.

1. La cláusula de propósito

Las Directrices de Bali comienzan con una “cláusula de propósito”:

El objetivo de estas directrices voluntarias es proporcionar una guía general, si así lo solicita, a los Estados, los países en desarrollo, principalmente, en la promoción de la aplicación efectiva de sus compromisos 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. Al hacerlo, las directrices buscan ayudar a los países a cerrar posibles brechas en su respectiva legislación regulaciones nacionales que sean relevantes y apropiadas para facilitar un amplio acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Las directrices no deben ser percibidas como recomendaciones para modificar la legislación o práctica nacional en los casos en los que la legislación o la práctica existente proporciona un acceso más amplio a la información, una mayor participación pública o un acceso extendido a la justicia en materia de medio ambiente que se desprende de estas directrices.

Si bien no proporciona orientación directa sobre la materia (es decir, Principio 10 de Río) el preámbulo sin embargo ayuda en la interpretación de las Directrices, proporcionando su contexto y antecedentes.

En primer lugar, esta cláusula hace hincapié en que las Directrices son voluntarias. Como tales, no tienen por objeto establecer normas vinculantes, sino que reflejan los estándares en la materia. Por otra parte, las Directrices ofrecen una orientación “general”, en consonancia con el entendimiento de que también se puede brindar una orientación específica para cada Estado individual, teniendo en cuenta sus características particulares. También se vincula con este tema la referencia a “el marco de ... legislación y procesos nacionales.” Se discuten con más detalle a lo largo de la guía algunos programas, herramientas y mecanismos que están disponibles para una atención personalizada.

La Cláusula de Propósito hace hincapié en la génesis de las Directrices en el Principio 10 de Río y recuerda a los Estados el compromiso político que han adquirido mediante la Declaración de Río (véase la Parte I), por el cual procurarán llenar los vacíos existentes en sus marcos legales e institucionales para la aplicación del Principio 10 de Río, y las directrices son una herramienta para ello. Las Directrices deben ayudar a los Estados a emplear un enfoque de sistemas para la aplicación del Principio 10 de Río.

La última frase del primer párrafo y el segundo párrafo de la Cláusula de Propósito indican que las directrices son un “piso” y no un “techo”, lo que refleja una norma mínima sobre la base de la práctica de los Estados que puede ser sobrepasada cuando sea apropiado. Los países con buenas prácticas existentes no deben mirar a las Directrices como el establecimiento de normas por sí mismas, sino para mantener su estándares y elevarlos siempre que sea posible. El objetivo, como se indica en la Cláusula de Propósito, es “un amplio acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.”

CUADRO 4: Gran Salto hacia Adelante de China: las enmiendas de 2014 a la Ley de Protección del Medio Ambiente

En 2014, el Congreso Nacional Popular de China publicó la primera revisión integral de la Ley de Protección del Medio Ambiente desde que fue aprobada originalmente en 1989. China, un país muy descentralizado, ha adoptado el enfoque de establecer una ley marco nacional que se implementa principalmente a nivel de las autoridades locales. La parte introductoria de la ley incluye “una gobernanza integrada” y la “participación pública”, como los principios básicos de protección ambiental. El Capítulo 5 de la ley, sobre “Divulgación de la información y la participación del público,” es importante para la aplicación del Principio 10 de Río. Por primera vez, China ha establecido una política de nivel nacional que garantiza el “derecho” a la información ambiental, involucra al público en la toma de decisiones y establece consecuencias para las autoridades públicas si no pueden aplicar la ley. Algunas disposiciones de la ley se discuten a continuación en las Directrices individuales.²⁴

²⁴ Ver también Tseming Yang, “Las revisiones a la Ley de Protección Ambiental de China del 2014” (16 de octubre de 2014) Swiss Re Centro para el Diálogo Global <http://cgd.swissre.com/global_dialogue/topics/Environmental_liability/The_2014_Revisions_of_Chinas_Environmental_Protection_Law.html>



2. El acceso a la información ambiental

2.1 Panorama general

Las primeras siete Directrices se refieren al primer pilar del Principio 10 de Río, el acceso a la información. La siguiente tabla ofrece un resumen de las principales recomendaciones en cada Directriz y los elementos para la aplicación.

© Fotografía: Practical Action, "Las mujeres se reúnen en Shagra en una región de Wadi El Ku a participar en las consultas medioambientales para las escuelas de campo para agricultores", 2014, a través de Flickr, Creative Commons

Directriz 1

Toda persona física o jurídica debería tener un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información ambiental que poseen d las autoridades públicas cuando así lo solicite (con sujeción a la Directriz 3), sin tener que demostrar ningún jurídico o de otro tipo.

Directriz 2

La información ambiental que es de dominio público debería incluir, entre otras cosas, la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental sobre la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener información.

Directriz 3

Los Estados deberían definir claramente en sus leyes los motivos específicos por los cuales pueden denegar una solicitud de información ambiental. Los motivos de denegación deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público a que atiende la divulgación.

Directriz 4

Los Estados deberían garantizar que sus autoridades públicas competentes reúnen y actualizan periódicamente y actualizan información ambiental, que incluya información sobre el desempeño ambiental de los operadores de las actividades que podrían afectar el medio ambiente, y su cumplimiento de las reglamentaciones. Para ello, los Estados deberían establecer sistemas pertinentes que aseguren un flujo adecuado de información sobre las actividades propuestas y existentes que puedan afectar de modo significativo al medio ambiente.

Directriz 5

Los Estados deberían preparar y difundir periódicamente, a intervalos razonables información actualizada sobre el estado del medio ambiente, que incluya información sobre su calidad y sobre las presiones que se están ejerciendo en él.

Directriz 6

En el caso de amenaza inminente de daño para la salud humana o el medio ambiente, los Estados deberían asegurar que se difunde inmediatamente toda la información que permita al público adoptar medidas para evitar ese daño.

Directriz 7

Los Estados deberían proporcionar los medios para la creación efectiva de capacidad, y fomentarla, tanto entre las autoridades como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental.

Guideline	Subject	Implementation elements
Directriz 1	Acceso a la información ambiental en poder de las autoridades públicas	principio de "cualquier persona" No es necesario acreditar interés particular Oportunidad, accesibilidad y eficacia
Directriz 2	¿Qué información ambiental debe estar en el dominio público?	Calidad del medio ambiente Impactos ambientales sobre la salud y los factores que la afectan Información sobre el derecho y meta-información de políticas
Directriz 3	Limitación de motivos para negarse a proporcionar información	Solo por causas establecidas en la ley Interpretación restringida Test del interés público
Directriz 4	Las autoridades públicas deben recopilar y actualizar diversos tipos de información ambiental	Información sobre el desempeño y el cumplimiento ambiental por los operadores Sistemas obligatorios que aseguren el flujo de información adecuada a las autoridades públicas sobre las actividades planeadas y existentes que pueden afectar significativamente el medio ambiente
Directriz 5	Informes sobre el estado del ambiente	Intervalos razonables Actualización Incluye la calidad ambiental y las presiones sobre el medio ambiente
Directriz 6	En caso de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente humano, la difusión inmediata de toda la información que podría permitir al público prevenir o mitigar el daño de la amenaza	Sistemas de preparación y respuesta de emergencia Sistemas de recolección y difusión de información relacionados con posibles situaciones de emergencia
Directriz 7	Proporcionar medios para fomentar la eficacia y la creación de capacidad	Dirigido a los poderes públicos y al público para facilitar el acceso efectivo a la información

2.1.1 Consideraciones sobre las Directrices 1-7 (acceso a la información ambiental)

Las Directrices de Bali se refieren al acceso a la información ambiental en dos aspectos. El primero es que los miembros del público²⁵ pueden solicitar información en poder de las autoridades públicas. Esta solicitud de acceso sólo se aplica a la información que realmente obra en poder de las autoridades - por sí misma no requiere que las autoridades públicas generen información ambiental. Sin embargo, se reconoce cada vez más que las autoridades públicas deben tener la información esencial a su disposición para poder llevar a cabo sus funciones ya sea estas relacionadas a la protección del medio ambiente o a otros asuntos; se reconoce, además, que el público necesita tener acceso a esta información en una manera estructurada, costo-eficiente y sencilla, con el fin de poder utilizarla y para asistir a las autoridades públicas en el ejercicio de sus obligaciones (véanse las Directrices 4-5, más abajo). En consecuencia, el segundo aspecto del acceso a la información ambiental - es decir, la obligación de las autoridades para recopilar y estructurar la información en bases de datos accesibles al público y difundir públicamente la información (véase Directrices 5-6 más adelante), se considera esencial para el buen funcionamiento de las autoridades ambientales. El mecanismo de registros de emisiones y transferencias de contaminantes (RETC), es una herramienta importante en este sentido. Otros mecanismos importantes para la difusión activa de información incluyen sistemas de información ambiental sobre la base de monitoreo de los datos relacionados con el aire, agua, suelo, residuos y productos químicos, EIA, SEA y permisos integrados..

Aunque el foco del Principio 10 de Río y los instrumentos que se han desarrollado para su implementación ha estado en la información en poder de las autoridades públicas, muchos Estados han desarrollado legislación con disposiciones destinadas a hacer más accesible la información ambiental en poder del sector privado. En la Unión Europea, los mecanismos voluntarios, como el etiquetado ecológico, eco-auditoría o informes de responsabilidad social empresarial (RSE) promueven el acceso a la información ambiental en poder del sector privado. La UE también está trabajando en una metodología para evaluar el impacto medioambiental de los productos. Esos mecanismos pueden ser regulados en la legislación, pero siguen siendo voluntarios.

En general, la puesta en marcha de mecanismos para la información pública, consulta y concientización se considera una buena práctica hoy en día para las entidades privadas que se ocupan de la información ambiental. Las entidades privadas pueden incluso trabajar en cooperación con las ONG que cumplen una función de vigilancia de las actividades contaminantes.

Para definir cuándo es adecuado la no divulgación de cierta información, las Directrices de Bali se basan en la práctica desarrollada en todo el mundo. La regla general es la divulgación, como la opción preferida, solo cuando está en juego un interés legítimo jurídicamente reconocido, y cuando se demuestre que el mismo puede verse afectada negativamente, de conformidad con la legislación nacional, se puede permitir que una autoridad pública restrinja el acceso a la información. Cuando se cumplan estos requisitos, la legislación de sobre el Principio 10 podría lograr un justo equilibrio entre la concesión del acceso público a la información en poder de las autoridades públicas y la protección de derechos e intereses legítimos, legalmente reconocidos. Las definiciones claras de términos tales como "información de la empresa comercial" son muy importantes en el establecimiento de regímenes justos, equilibrados y de cumplimiento obligatorio

Por otra parte, varios sistemas legales han ido más allá de definir un "criterio de interés público" en el que el valor de tener la información en dominio público puede ser sopesada contra cualquier otro bien jurídico digno de protección, de tal manera que en muchos casos incluso dicha información estaría sujeta

25 "Público" se puede definir como una o más personas físicas o jurídicas y sus asociaciones, organizaciones o grupos. [Esta nota está en las Directrices originales.]

a divulgación.

Otro principio general es separar con criterio restrictivo la información cuyo acceso deba denegarse, asegurando que se pone a disposición de público la mayor cantidad de información posible. Esto puede requerir un cuidadoso equilibrio, en particular para proteger la privacidad del individuo y otros derechos fundamentales.

2.1.2 Enfoque integrado / estratégico para el acceso a la información ambiental

Con base en la experiencia práctica, la aplicación de las primeras siete Directrices de Bali puede ayudar a los Estados a considerar cuestiones de coherencia jurídica, adecuación legislativa, arreglos institucionales y las capacidades para la aplicación práctica del Principio 10 en lo relacionado con la información ambiental. En un gran número de países, las Directrices de Bali apoyarán la aplicación de las disposiciones constitucionales sobre la libertad de información, o el cumplimiento de las obligaciones suscritas en virtud de instrumentos internacionales de derechos humanos que reconocen estos derechos.²⁶ Las disposiciones sobre el acceso a la información ambiental también pueden encontrarse en leyes generales de acceso a la información, leyes específicas de información ambiental o leyes ambientales generales.²⁷

Los países deberían adoptar un enfoque estratégico en relación con el acceso a la información ambiental, integrando el principio de acceso a sus operaciones en todos los niveles de gobierno. Véase la discusión en la Parte II, Sección 1 anterior. Con el fin de garantizar el acceso a la información ambiental, la administración pública debe seguir procedimientos específicos, por lo cual las disposiciones de marco legales o constitucionales por sí solas resultan insuficientes y deben ser respaldadas con normas procedimentales. Por ejemplo, las leyes de la administración pública deben establecer estructuras y procedimientos administrativos a seguir por las autoridades públicas cuando reciban una solicitud de información. Tales procedimientos también deben incluir la protección de la información que no esté a disposición del público. (Ver Cuadro 5).

26 Los procesos regionales pueden apoyar la cohesión y la clarificación de las normas trayendo avances a nivel nacional en varios Estados juntos. Esto puede dar lugar a reajustes en la jurisprudencia proporcionando expresiones claras de los requisitos de implementación. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, que interpreta la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el caso de *Claude Reyes v. Chile*, estableció: "[E]l derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende "no sólo el derecho y la libertad de expresar pensamientos propios, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole". De la misma manera como la Convención Americana, otros instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen un derecho positivo a buscar y recibir información. ... El artículo 13 de la Convención protege el derecho de toda persona a solicitar el acceso a la información en poder del Estado, con las excepciones permitidas por las restricciones establecidas en la Convención. En consecuencia, este artículo protege el derecho del individuo a recibir dicha información y la obligación positiva. La obligación del Estado de suministrarla***, de modo que la persona pueda tener acceso a esa información o recibir una respuesta que incluya una justificación cuando por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la información en un caso concreto. La información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo o implicación personal con el fin de obtener, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. La entrega de información a un individuo puede, a su vez, permitir que circule en la sociedad, de modo que ésta pueda llegar a conocimiento, tener acceso a ella, y evaluarla. De esta manera, el derecho a la libertad de pensamiento y expresión comprende la protección del derecho de acceso a la información en poder del Estado, que también incluye claramente las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión que deben ser garantizadas simultáneamente por el Estado". *Claude Reyes y otros. v. Chile*, párrs. 76-77 (se omiten las notas).

27 Véase el Cuadro 36 en la Directriz 7, a continuación, en relación con organizaciones de calificación. Véase también doc. ONU A / HRC / 25/53 (30 de diciembre de 2013)..

CUADRO 5: Derecho a la Información en Nepal

La ley de derecho a la información de Nepal fue aprobada en 2010 para dar cumplimiento a la garantía constitucional del derecho a la información en virtud del artículo 27 de la Constitución. Su objetivo es proveer a los ciudadanos de Nepal el derecho a acceder a la información en poder de cualquier ente público, obligando a las agencias a actualizar de forma proactiva y publicar cualquier información relacionada con su función (S. 5). La Ley enumera tipos de información, que incluyen los procesos de toma de decisiones, los gastos públicos, y los procedimientos para requerir información, entre varios otros. La Ley también define claramente los motivos por los que la información se puede denegarse (S. 3.3). La Ley exige la máxima transparencia en caso de que alguna información sea de acceso restringido (S. 3.4)

CUADRO 5: Derecho a la Información en Nepal

La Ley dio lugar a la creación de la Comisión Nacional de Información en 2008, que es autónoma. Si bien la Ley no implementa todas las Directrices de Bali, ya que proporciona el acceso sólo a los ciudadanos de Nepal, proporciona una fuerte protección legal para las personas que protege, incluyendo:

- Oportunidad: Si las agencias no pueden proporcionar la información de forma inmediata, se les requiere hacerlo dentro de los 15 días de la solicitud.
- Los solicitantes pueden pagar una cuota, pero no puede exceder el importe incurrido para proporcionar la información. Si la tasa que el costo, el solicitante puede apelar a la Comisión de Información.
- Se establece un recurso de apelación y un mecanismo de compensación.

Enlace: <http://www.ccrinepal.org/legal-provision/rti-act-2007>

Entre más información ambiental haya en la esfera pública, menos necesidad hay de solicitudes de información específicas. Por lo tanto, una política de información ambiental proactiva que recopila y difunde información de una manera amigable para el usuario puede reducir las cargas administrativas y hacer que sea más fácil para las autoridades públicas cumplir sus responsabilidades con regularidad. El suministro de información por vía electrónica puede incrementar enormemente la capacidad para difundir información. Países como Estonia han adoptado un “principio de gobierno electrónico” que puede aumentar considerablemente la eficiencia.²⁸ Sin embargo, la construcción de una cultura de libre acceso a la información ambiental requiere tiempo, no sólo por parte de las culturas administrativas, sino también en términos de la conciencia pública. Las autoridades en el Líbano, por ejemplo, son sensibles al hecho de que el público puede ser inicialmente escéptico sobre la calidad de la información que recibe de las autoridades públicas, y la construcción de confianza puede tomar tiempo.²⁹

Las responsabilidades con respecto a la información ambiental tienen que ser claras e inequívocas. Por lo general, todas las autoridades públicas necesitan tener un cierto conocimiento y formación sobre las solicitudes de información, incluso si se trata de una simple referencia a otras autoridades encargadas de atender solicitudes del público. Sin embargo, las autoridades públicas que poseen información relevante para el medio ambiente cuentan, en general, con funcionarios designados que son responsables para tratar con el público.

2.1.3 Mecanismos legislativos

En algunas regiones del mundo el camino hacia la libertad de información ha surgido a través de la legislación general o de la tradición administrativa que asegura que toda la información en poder de las autoridades públicas, con ciertas limitaciones, es accesible al público. La Ley de Libertad de Información de los Estados Unidos es un ejemplo, y las leyes de tipo LDI ahora son comunes en todo el mundo. La ONG Artículo 19 desarrolla un proyecto de mapeo en línea para mostrar a los países con leyes y reglamentos nacionales sobre el derecho a la información.³⁰ Este mapeo mostró que dichas leyes y reglamentos están muy extendidas, aunque con brechas particulares en África y Oriente Medio.

Los países pueden encontrar apoyo para el desarrollo de leyes y políticas a través de plataformas regionales de cooperación. En África, por ejemplo, la Conferencia Panafricana sobre el Acceso a la Información, un organismo técnico de la Unión Africana, incluyó lo siguiente en la Plataforma Africana para el Acceso a la Información (setiembre de 2011):

28 Riina Randver (editor) (2006). “Tecnología de la Información en la Administración Pública de Estonia. Anuario 2005”. Tallin: Ministerio de Economía y Comunicaciones.

29 Taller regional en Oriente Medio y el Norte de África sobre la aplicación del Principio 10 de Río y las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Amman, Jordania (12-13 de mayo de 2014) (notas del autor).

30 Ver <http://www.article19.org/maps/>.

CUADRO 6: Servicio de Evaluación Ambiental de Chile (SEA).

Este innovador servicio público semiautónomo alojado en el gobierno federal ofrece al público acceso completo en línea a las solicitudes, aprobaciones, rechazos, observaciones y otras comunicaciones que forman parte de cualquier estudio de impacto ambiental y permiten el procedimiento. A través de SEA, las partes interesadas preocupadas sobre las amenazas ambientales potenciales de proyectos industriales pueden monitorear las interacciones del gobierno con los actores públicos y privados en un procedimiento de otorgamiento de licencias ambientales. Los interesados pueden buscar en la base de datos administrativa para acceder a toda la documentación relacionada en el archivo público y revisar el proceso de concesión de licencias simplemente al ingresar un proyecto o de compañía.

Para más información, ver: <http://www.sea.gob.cl>

Información Ambiental: Los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales deben redoblar sus esfuerzos en la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, relativa al derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en temas ambientales. Los gobiernos deben adoptar legislación y normas apropiadas para promover el acceso y la liberación proactiva de información ambiental, garantizar la apertura, luchar contra el secreto en las prácticas institucionales, y derogar lo que dificulta el acceso del público a la información ambiental. Debe fortalecerse la capacidad de los gobiernos para suministrar información ambiental y la solicitud de las organizaciones de la sociedad civil de dicha información, así como la participación en los procesos de toma de decisiones y la capacidad de hacer que los gobiernos y otros agentes responsables de las acciones que afectan el medio ambiente³¹

En el contexto de la Organización de los Estados Americanos (OEA), se llevó a cabo un esfuerzo de colaboración con el objetivo de establecer normas regionales para el acceso a la información, sin referencia específica a la información ambiental, que culminó en 2008. Uno de los resultados de este esfuerzo fue un conjunto de recomendaciones sobre el acceso a la información emitida por la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos Permanente de la OEA.³²

Para ayudar a los países en el desarrollo de sus marcos legales para la libertad de información, las asociaciones regionales de Estados a veces han desarrollado leyes modelo. Un ejemplo de ello es la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública (véase el Cuadro 7). La Unión Africana ha aprobado una ley modelo similar.³³

Otras regiones del mundo se han acercado a acceder a la información desde la perspectiva de la información sobre el medio ambiente debido a un alto nivel de conciencia social y preocupación por el medio ambiente. Este fue el caso, por ejemplo, en la Unión Europea en la que se adoptó por primera vez una directiva sobre el acceso a la información ambiental en 1990. De hecho, entre los Estados miembros de la UE, se pueden encontrar dos enfoques: Finlandia, los Países Bajos y Suecia están entre los países con leyes generales de acceso a la información, por lo cual se torna innecesario distinguir si la información es "medio ambiental" o no. El Reino Unido tiene una ley general de libertad de información y normas específicas de información ambiental. Dinamarca y Argentina tienen una ley sobre el derecho de la información general y una ley específica sobre la información medioambiental. Cuando existen dos tipos de leyes, se debe prestar atención a la consistencia y también algunos países con leyes de información general han analizado si cumplen con los requisitos del Principio 10 de Río.

31 Ver <https://bch.cbd.int/protocol/outreach/apai-declaration.pdf> (consultado el 5 de noviembre de 2014).

32 OEA / Ser.G, CP / CAJP-2599/08 (21 de abril de 2008).

33 Ver Ley Modelo de Acceso a la Información para África, http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf

Cuando un país o países en particular, adoptan marcos sobre información en general y el acceso a la información ambiental, es necesario prestar atención para garantizar que los regímenes funcionen en conjunto y no haya incoherencias. En la Unión Europea, una diferencia en la reglamentación en estas dos esferas generó diferencias potencialmente confusas en el tratamiento de las solicitudes de información en función de si se están aplicando las reglas generales de transparencia o las normas de acceso a la información ambiental.³⁴

CUADRO 7: Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública

En la Declaración de Nuevo León de 2004, los Jefes de Estado de las Américas declararon que “el acceso a la información en poder del Estado, con sujeción a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es una condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. “Los Jefes de Estado luego afirmaron su compromiso” para proveer el marco jurídico y normativo necesario para garantizar este derecho”.

En consecuencia, los Estados Miembros de la OEA, a través de la resolución AG / RES. 2514 (XXXIX-O / 09), solicitaron la preparación de una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información para proporcionar a los Estados la base jurídica necesaria para garantizar el derecho de acceso a la información, así como una guía de implementación de la Ley Modelo para proporcionar la hoja de ruta necesaria para garantizar que la ley funciona en la práctica.

La Ley Modelo fue elaborada bajo los auspicios del Departamento de Derecho Internacional y fue aprobada por la Asamblea General en 2010. Se compone de 74 artículos que cubren: las definiciones, el alcance y el derecho de acceso; medidas para promover la apertura; acceso a la información en poder de las autoridades públicas; excepciones; apelaciones; el establecimiento de una comisión de información; medidas de promoción y de cumplimiento; y medidas transitorias que se acompañan de un comentario y una guía de la aplicación disponible en la página web de la OEA

Fuente: www.oas.org

La consistencia debe buscarse también entre las normas de acceso a la información en general y los regímenes de información específicos por sectores. En la UE, aparte del Reglamento de Aarhus de la UE y el Reglamento de Transparencia, se han establecido normas sectoriales de conformidad con la legislación de protección de cultivos y productos químicos. Esta última establece una presunción de confidencialidad para ciertas categorías de datos proporcionados por las empresas. El propósito de la protección de la confidencialidad es permitir a los operadores presentar datos que permitan que las sustancias o productos específicos sean evaluados por las autoridades públicas por sus riesgos para la salud pública y el medio ambiente con la seguridad de que los datos no serán cedidos a los competidores. Las solicitudes públicas que exijan la divulgación de dicha información serían consideradas sobre una base caso por caso.

¿Qué es la información ambiental? La legislación debe incluir definiciones claras con el fin de aumentar la seguridad jurídica, evitar la ambigüedad y la arbitrariedad, y facilitar el acceso a la información. Se han definido en los instrumentos jurídicos internacionales o en la legislación nacional varios términos utilizados en las Directrices lo que ha ayudado a establecer normas para las buenas prácticas. Términos tales como “información ambiental” y “autoridades públicas” se abordan en el marco del debate sobre las Directrices a continuación. Por ejemplo, “información ambiental” se aborda en la Directriz 2, relativo a los tipos de

³⁴ En el asunto T-264/04, WWF-EPO v. Consejo de la Unión Europea, el Tribunal Europeo de Primera Instancia dictaminó que el “concepto de documento debe ser diferenciado del de información”. Por lo tanto, bajo el Reglamento de Acceso a Documentos (1049/2001), las instituciones de la Comunidad sólo fueron obligadas a revelar la información contenida en la forma de un documento formal, en contraposición a “... cualquier información en forma escrita, visual, sonora o electrónica o cualquier otro forma material” tal como se define en el artículo 2, párrafo 3, del Convenio de Aarhus (y el artículo 2, párrafo 1 (d), del Reglamento de Aarhus). En el momento de la interposición del caso, el Reglamento de Aarhus todavía no había sido promulgado y en la actualidad ya no se aplicaría esta interpretación excesivamente estrecha del documento / información. Adaptado de “El Convenio de Aarhus: “Guía de implementación” (2d. ed., 2014). 51.

información que deben ser puestos a disposición del público.

2.2 Guía para la implementación de cada directriz

2.2.1 Directriz 1

Toda persona física o jurídica debería tener un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información medioambiental que poseen las autoridades públicas cuando así lo solicite (con sujeción a la Directriz 3), sin tener que demostrar ningún interés jurídico ni de otro tipo.

Discusión

La Directriz 1 contiene el objetivo general de que las autoridades públicas proporcionen información ambiental en respuesta a una solicitud. La legislación nacional puede limitar el acceso a la información de conformidad con las excepciones opcionales adoptadas como se indica en la Directriz 3 (véase la discusión de la Directriz 3).

La Directriz 1 aplica el principio de “cualquier persona”, utilizando una formulación que se encuentra en muchos acuerdos internacionales y es indicativa de la naturaleza de este derecho como un derecho fundamental. Una persona física es un ser humano, mientras que una “persona jurídica” se refiere a una entidad administrativa, establecida legislativa o judicialmente, tal como una sociedad, corporación o fundación, con la capacidad para celebrar contratos en su propio nombre, demandar y ser demandado y tomar decisiones a través de agentes. La capacidad jurídica se define en la legislación nacional. A menudo, grupos de personas físicas pueden formar organizaciones de base informales y dichos grupos informales también pueden ser reconocidos por tener la condición de personas actuando en ejercicio de su propio derecho.

Hay que tomar en cuenta que la Directriz no distingue entre ciudadanos y no ciudadanos o residentes y no residentes. El acceso a la información es para todo el mundo, independientemente de su nacionalidad o residencia. Algunos países, por otra parte, toman medidas para proteger la identidad de los solicitantes de información al permitir las solicitudes de información anónimas o pseudo-anónimas.

Este principio se ve subrayado por la afirmación de que el solicitante no debe tener que demostrar un interés legal o de otro tipo. Por lo tanto, las autoridades públicas no deben imponer ninguna condición para el suministro de información que requiera que el solicitante indique la razón por la que él o ella requiere la información o la forma en que él o ella tiene intención de usarla. Las solicitudes no deben ser rechazadas debido a que el solicitante no tiene un interés en la información.

El término “autoridades públicas” debe ser ampliamente definido. Los países deben definir cuidadosamente el término “autoridades públicas” para incluir no sólo los organismos, ministerios, instituciones, departamentos y otros órganos de gobierno a cualquier nivel (nacional, regional, local), sino también algunos otros organismos o personas. En general, la definición podría extenderse a toda persona física o jurídica con responsabilidades o funciones públicas o que presten servicios públicos. Tal definición se aseguraría de que la privatización, externalización u otros cambios en el ente público, no se traducirían en una disminución de la responsabilidad y la rendición de cuentas hacia el público.

La Directriz 1 aplica a la información ambiental “en manos de autoridades públicas”, que pueden incluir la información producida por las autoridades, así como la información obtenida de terceros. En los casos en que un sistema legal particular incluya las reglas para excepciones a la divulgación de información en base

a los intereses legítimos, legalmente reconocidos, es una buena práctica para las autoridades desarrollar sistemas de consulta con cualquier tercero que suministre la información con el fin de evaluar si dicha excepción es potencialmente aplicable.³⁵ Véase también la Directriz 3.

El acceso del público a la información debe ser “asequible, eficaz y oportuno”. Muchos países tienen una regla general de administración pública en la que la información ambiental podrá ser inspeccionada por el público o vista sin cargo en ciertos lugares y momentos. Con una cuidadosa consideración para mantener la asequibilidad, las autoridades públicas pueden cobrar los costos de las materias relacionadas con el cumplimiento de las solicitudes de información.

Sin embargo, ciertas consideraciones deben ser tenidas en cuenta en la evaluación de los costos. En primer lugar, tal como se especifica en la directriz, debe ser “asequible”. “Asequibilidad” debe medirse en relación con los ingresos medios personales o familiares en una comunidad. En los casos en que se evalúan los costos, los gravámenes deben fijarse de una manera que no impida el acceso. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia Europeo determinó en un caso en contra de Alemania,³⁶ que no es razonable esperar que el público compense a las autoridades por todos los costos, especialmente los indirectos, incurridos en el presupuesto del Estado. En segundo lugar, en muchas jurisdicciones también se estableció que sólo pueden cobrarse los costos materiales de fotocopiar la documentación, y no el tiempo de los empleados de la administración y otros gastos. Los órganos revisores pueden comparar estos costos con los costos del mercado, como fue el caso en una comunicación contra España del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, que determinó que los cargos por copia percibidos por un municipio eran excesivos en comparación con el cargo por fotocopias locales comerciales.³⁷ En tercer lugar, debe existir transparencia con respecto a los cargos recaudados, a través de la publicación de los costos. Por último, a fin de garantizar que el acceso a la información puede ser disfrutado por todos, independientemente de las circunstancias económicas, la ley debe incluir disposiciones para la exención de los costos en el caso de incapacidad de pagar.

Las solicitudes de información ambiental pueden tener un régimen especial, menos costoso debido al especial interés de fomentar la participación del público en la solución de los problemas ambientales. Irlanda es el único país de Europa que cobra un monto por las solicitudes de información en virtud de su Ley de Libertad de Información, pero si la solicitud de información implica el medio ambiente, no hay ningún cargo, de acuerdo con las regulaciones especiales adoptadas como consecuencia de la Directiva de la Unión Europea sobre el acceso a información sobre cuestiones ambientales.³⁸

Debe tenerse en cuenta que cada vez más, a las autoridades públicas les resulta práctico colocar la información ambiental en Internet. A menudo se requiere la difusión proactiva de información en razón de los deberes de la autoridad pública, y, además, la publicación de información de esta manera reduce los recursos administrativos dedicados a responder a las solicitudes de información, así como los costos del público en el acceso a la información. Las declaraciones políticas sobre la importancia de las nuevas tecnologías y las comunicaciones, tales como la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet realizadas por la ONU, la OEA, la OCDE y CADHP en el 2011, reconocen que el acceso a Internet es un medio importante para asegurar el acceso a la información. En muchas comunidades, sin embargo, particularmente las rurales, el acceso a Internet es todavía relativamente difícil y costoso, por lo que deben facilitarse puntos de información accesibles públicamente (a través de bibliotecas públicas u oficinas del gobierno local, por ejemplo).

35 Véase, por ejemplo, el Reglamento de la UE sobre Acceso a Documentos (Reg. 1049/2001).

36 Asunto C-217/97..

37 España ACCC / 2008/24, ECE / MPPP / C.1 / 2009/8 / Add.1 30 de setiembre de 2010 .

38 Ver <http://www.environ.ie/en/Aboutus/AccessstoinformationontheEnvironment/> (Accessed November 10 2014).

Uno de los elementos de si el acceso a la información es “eficaz” tiene que ver con la forma de la información. La información ambiental puede estar en cualquier forma material y podría incluir los datos en bruto y la información procesada. Véase también la Directriz 2. El solicitante de la información puede especificar la forma en la que él o ella le gustaría recibirla. En algunas comunidades, los miembros del público no pueden tener acceso a computadoras y requieren copias impresas de los documentos. En otros casos, recibir una versión electrónica de la información solicitada puede ahorrar costos. También puede facilitar el procesamiento de la información y la comprensión de los documentos largos y complejos mediante el uso de búsqueda y otras funciones. Muchos países están lanzando información en formato de “datos abiertos” para facilitar el uso. En algunos casos, puede ser razonable que la autoridad haga la información accesible en otra forma, sobre todo si ya está disponible públicamente en otra forma.

Nigeria ha reconocido de forma expresa la situación en la que una proporción significativa de la población puede tener que solicitar información por vía oral, incluyendo en su Ley de Libertad de Información la opción de un miembro del público que haga una “solicitud oral de información”, que después se recoge por escrito por la autoridad pública y se entrega una copia al solicitante, y también permite a los solicitantes solicitar información a través de terceros.³⁹

En general, la autoridad pública debe proporcionar a solicitud copias de los documentos reales que contienen la información, en lugar de los resúmenes o extractos preparados por ellos. El requisito de que deben proporcionar copias de documentos reales asegura que los miembros del público son capaces de ver la información específica solicitada en su totalidad, en el idioma original y en su contexto.

Si el acceso a la información es oportuno depende tanto de la práctica administrativa y los plazos de respuesta contenidos en la normativa de aplicación, que tome en cuenta la naturaleza del caso. Muchos organismos públicos tienen una práctica general que responderán a las solicitudes de información “tan pronto como sea posible”, sin tener en cuenta los plazos que figuran en la ley. Esto puede significar en un caso específico que se proporcione información en unos pocos días. Al mismo tiempo, la ley aplicable proporcionará un plazo dentro del cual la autoridad pública tiene la obligación legal de responder a la solicitud de información. Si bien este límite puede variar de una jurisdicción a otra, la práctica común es un plazo de 15 a 30 días para responder a una solicitud. Si esto resulta insuficiente, la ley puede prever un periodo adicional, siempre que las razones para la prórroga se especifiquen y que la ampliación esté justificada de acuerdo con las normas legales.

Algunas jurisdicciones exigen un plazo más corto para la comunicación de las negativas a proporcionar información. Esto se debe a que la determinación de los motivos de denegación pueden hacerse con relativa rapidez, y también debido a que un límite de tiempo más corto puede dar lugar a apelaciones más rápidas. Debido a la posibilidad de apelación, la negativa a proporcionar información general debe ser por escrito, exponiendo las bases. En Bélgica, por ejemplo, no sólo es necesario que el motivo de cada denegación parcial o completa se de por escrito, sino que la autoridad también debe especificar las opciones abiertas para apelación. En Francia, la autoridad debe especificar las disposiciones de la legislación sobre las que se basa la denegación.

A veces, un miembro del público podrá presentar una solicitud de información a una autoridad pública que no tenga la información en cuestión. La autoridad pública en ese caso se lo remitirá sin demora a la autoridad pública responsable. En cualquier caso, los plazos deben ser contados desde la presentación de la solicitud inicial, y no debe haber un límite de tiempo específico para la transferencia de una solicitud. En Jamaica, por ejemplo, el límite de tiempo para responder a una solicitud de información en virtud de su

39 Ley de Libertad de Información de Nigeria, secciones 3.3 y 3.4.

Ley de Acceso a la Información es de 30 días, mientras que el límite de tiempo para la transferencia de una solicitud es de 14 días después de la recepción de la solicitud.⁴⁰ Los plazos de respuesta a las solicitudes de información deben tenerse en cuenta en otras leyes cuando se puede razonablemente esperar que una solicitud de información tenga lugar. Por ejemplo, en otros procesos de toma de decisiones que afecten información ambiental o EIA, el arreglo de las audiencias públicas debe permitir un tiempo suficiente para que el público interesado pueda obtener la información pertinente de las autoridades públicas.

40 Jamaica Acceso a la Información 2002, S. 7 (4) (a); 8 (2)

CUADRO 8: Ley de Libertad de Información de Liberia

En 2010, Liberia se convirtió en el primer país de África Occidental en promulgar un derecho integral a la ley de información cuando se aprobó su Ley de Libertad de Información. A partir de 2014, la FOIA de Liberia fue clasificada como la cuarta mejor en el Índice de Clasificación del Derecho Global a la Información del Centro para la Ley y la Democracia. La ley incluye las siguientes disposiciones relevantes de la Directriz 1:

- Protege el derecho de acceso a la información para los ciudadanos naturales y jurídicos: *“ Toda persona, independientemente de su nacionalidad o residencia, puede solicitar, recibir, reproducir y conservar cualquier información en poder de (1) una autoridad pública o (2) una entidad privada que recibe fondos públicos o que realicen funciones públicas o la prestación de servicios públicos; siempre que, respecto de las entidades privadas, la información se referirá a los fondos públicos, beneficios, funciones o servicios. ”*⁴¹ *“ Persona ” significa cualquier individuo, sociedad, corporación, asociación, fideicomiso, estado, entidad no constituida, gobierno o cualquier entidad jurídica.*⁴²
- Siguiendo con las buenas prácticas, la liberiana FOIA amplía el derecho de acceso para cubrir las entidades privadas, así como las personas que actúan en nombre de los ministerios públicos, organismos o instituciones.⁴³
- La ley promueve el acceso efectivo, al no imponer requisitos onerosos en el solicitante. No se requiere ninguna justificación para la solicitud, los procedimientos son claros, y no se requiere información de identificación del solicitante.⁴⁴
- La ley dispone de un plazo de 30 días para responder a la solicitud, con una extensión de 30 días si no se proporciona una causa razonable.⁴⁵

Ver : <http://www.liberianembassy.org/uploads/documents/Liberia%20Freedom%20of%20Information%20Act%202010x.pdf>

41 Ley de Libertad de Información de Liberia de 2010 de; S.3 (2); <http://www.liberianembassy.org/uploads/documents/Liberia%20Freedom%20of%20Information%20Act%202010x.pdf>.

42 Ley de Libertad de Información de Liberia, 2010; S.1(3.4);

43 Ley de Libertad de Información de Liberia de 2010 de; S.1 (3.6 a 3.7).

44 Ley de Libertad de Información de Liberia, 2010; S.3(3-5).

45 Ley de Libertad de Información de Liberia, 2010; S.3(9).

Se puede encontrar un sistema global que tome en cuenta muchas de las consideraciones anteriores en Brasil (véase el Cuadro 9).

La redacción de la Directriz 1 es coherente con el reconocimiento de un principio general de que todas las personas tienen derecho a solicitar y a que se les de acceso a la información en poder de las autoridades públicas (con algunas restricciones). En su Asamblea 102 en julio de 2011, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó la Observación General N° 34 sobre el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice: “Artículo 19, párrafo 2 abarca un derecho general de acceso a la información en poder de organismos públicos”. Se han alcanzado decisiones similares en el contexto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que interpreta la Convención Americana de Derechos Humanos (Claude Reyes v. Chile), y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en cuanto a la interpretación de la Convención Europea de Derechos Humanos (TARSASAG a Szabadságjogokért v. Hungría).

CUADRO 9: Acceso a la información en Brasil y el uso de herramientas de tecnología de la información

La ley de acceso a la Información de Brasil (LAI en portugués), n. 12.527, entró en vigor el 16 de mayo de 2012. La aplicación de la ley fue facilitada en gran medida por el desarrollo de un sistema en línea para procesar las solicitudes de información. El sistema, denominado e-SIC (la versión electrónica del “sistema de información a los ciudadanos” que necesita ser establecido por cada rama del gobierno en todos los niveles), fue desarrollado por la Oficina de la Contraloría General de Brasil.

El e-SIC permite a cada ciudadano o persona jurídica solicitar información a los ministerios y agencias federales. Al usar el sistema, el solicitante puede presentar una solicitud, dar seguimiento de su tratamiento por parte del organismo competente, recibir una respuesta por correo electrónico (incluidos los documentos de acompañamiento), apelar cada vez que una solicitud es denegada o la respuesta se considere insuficiente, presentar quejas o proporcionar cualquier comentario, así como requerir cualquier información con respecto a su petición.

El sistema fue diseñado para facilitar el ejercicio de cualquier ciudadano de su derecho constitucional de acceso a la información pública. También ha ayudado al gobierno a supervisar las solicitudes de información en el Poder Ejecutivo Federal y generar estadísticas y datos importantes acerca de la aplicación de la LAI y su utilización por los ciudadanos.

La Oficina de la Contraloría General, a través del e-SIC, puede controlar si las agencias federales responden a las solicitudes dentro de los plazos y fechas límites previstas por la ley, así como la calidad de las respuestas.

El e-SIC se puede utilizar para cualquier solicitud de información, sin importar el tema subyacente de la solicitud de información o para qué organismo se dirige. Como tal, está siendo utilizado para acceder a la información pública por parte del Ministerio de Medio Ambiente y sus organismos relacionados, como el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y Recursos Naturales Renovables - IBAMA.⁴⁶

El acceso a la dirección de e-SIC es gratis. El único requisito es que el solicitante se registre en el sistema y cree una cuenta. Por ley, el gobierno tiene veinte días, renovables por otros diez días, de acuerdo con la complejidad de la información, para responder a una solicitud. Debido al uso del e-SIC, la cantidad media de tiempo utilizado para responder a las solicitudes ha sido once días.

Por otra parte, las estadísticas sobre las solicitudes de información y recursos, y los datos sobre el perfil de las personas que hayan presentado solicitudes están disponibles en la página web de e-SIC y pueden ser descargadas por los ciudadanos, incluso en formatos de datos abiertos de lectura mecánica.

El e-SIC se puede acceder en <http://www.acessoainformacao.gov.br/sistema/>.

⁴⁶ IBAMA es el organismo encargado de emitir las licencias ambientales

Los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA), tales como el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos objeto de comercio internacional, el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes, y la Convención de Minamata sobre Mercurio, contienen sistemáticamente disposiciones sobre el acceso a la información. Ciertos acuerdos que reconocen el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales también tienen que ver con el acceso a la información, tales como el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica relativo al movimiento transfronterizo, el tránsito, la manipulación y la utilización de todos los organismos vivos.

La aplicación del Principio 10 de Río puede ayudar a los países en el establecimiento de una cultura de “gobierno abierto”. Varios países han llevado a cabo actividades y compromisos hechos relacionados con el

Principio 10 de Río en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto (véase el Cuadro 10).

CUADRO 10: Alianza de Gobierno Abierto (OGP)

OGP fue lanzada en 2011 para proporcionar una plataforma internacional para los encargados de reformas a nivel nacional comprometidos a hacer que sus gobiernos sean más abiertos, responsables y sensibles a los ciudadanos. Desde entonces, la OGP ha crecido de 8 a 65 países participantes (a enero de 2015), donde los gobiernos y la sociedad civil están trabajando juntos para desarrollar y poner en práctica ambiciosas reformas de gobierno abierto, incluyendo la introducción de sistemas de gestión de datos del gobierno abierto. La OGP realiza cumbres para medir los avances. Los informes de país de compromisos y / o informes sombra o declaraciones de los países OGP en las reuniones anuales o regionales proporcionan una visión de los beneficios derivados de dicha pertenencia a la OGP. En su cumbre de 2013, se tomó nota de 1.115 compromisos para promover la transparencia, fortalecer a los ciudadanos, combatir la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. La lista de compromisos se puede encontrar en una base de datos en el sitio web de OGP (ver <http://www.opengovpartnership.org/independent-reporting-mechanism>). Los 29 compromisos ambientales abarcan la democracia ambiental, gestión ambiental y de recursos naturales, industrias extractivas, y la sostenibilidad corporativa. Por ejemplo, Chile y Costa Rica incluyen su liderazgo de la iniciativa regional de América Latina y el Caribe sobre el Principio 10 de Río como un compromiso bajo la OGP (véase el Cuadro 3 en la Parte 1, Sección 3). Indonesia se ha comprometido a desarrollar el "Portal Un Mapa" para promover la eficiencia en la gestión forestal, iniciativa que digitalizará datos e información relacionada con los bosques primarios y secundarios en un solo mapa base en el portal para el uso de todos los ministerios sectoriales que se ocupan de tenencia de la tierra, concesiones de tierras, y las licencias de uso del suelo, la racionalización de la concesión de licencias de todo tipo de concesiones en Indonesia (tala, aceite de palma, minería, etc.) y el establecimiento de las bases para "la colaboración en el centro regional para construir la confianza y una base hacia una mejor gobernanza de los recursos naturales y la reforma administrativa" (de acuerdo con el informe del Mecanismo de Información Independiente (IRM)). Por último, Ghana se ha comprometido a fortalecer su marco legislativo para gestionar los ingresos producto del petróleo y para garantizar la independencia de la comisión que supervisará el uso de tales ingresos.

Fuente: Informe de la apertura de la OGP en el Grupo de Trabajo de Recursos Naturales, "Compromisos de recursos naturales: Países OGP" (Borrador, Noviembre 2014).

2.2.2 Directriz 2

La información ambiental que es de dominio público debería incluir, entre otras cosas, la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener información.

Discusión

La Directriz 2 cubre dos puntos principales. En primer lugar, de forma resumida se hace referencia a varios de los tipos de información que a menudo son considerados como "información ambiental", al tiempo que indica claramente que se trata de un listado no exhaustiva. En segundo lugar, la Guía pone de relieve la necesidad de que las autoridades públicas retengan y difundan activamente cierta información ambiental de interés público. Como en el desarrollo de un marco legal para implementar el Principio 10 de Río, se necesitan definiciones claras, la mayoría de las legislaciones nacionales que elaboran disposiciones de acceso a información ambiental en virtud del Principio 10 de Río incluyen una definición detallada de la "información ambiental". La CEPAL ha estudiado la legislación de los países de América Latina y el Caribe y ha extraído los elementos comunes de las definiciones en esta región (véase el Cuadro 11). A nivel internacional, la Convención de Aarhus utiliza una definición de la información ambiental que se aplica

actualmente en al menos 46 países y la Unión Europea (véase el Cuadro 12).

A partir de estos ejemplos un método de definición de “información ambiental” es desglosar la definición en categorías y, dentro de cada categoría, proporcionar una lista ilustrativa. Las listas deben ser no exhaustivas. El beneficio de este enfoque es la elaboración de una definición que es tan amplia en su alcance como sea posible, algo que debe ser mencionado específicamente en el momento de su adopción de modo que pueda tenerse en cuenta en su interpretación.

CUADRO 11: Elementos comunes de las definiciones de la información ambiental en la legislación sobre el medio ambiente en América Latina y el Caribe

Las definiciones legales de información ambiental en la región varían de un país a otro. Sin embargo, hay ciertos elementos básicos comunes en los países que cuentan con este tipo de disposición legal. En general, la información ambiental se define como aquella que abarca toda la información relacionada con el medio ambiente con independencia del formato o medio en el cual se ha producido o se encuentra.

Además, en la mayoría de los sistemas legislativos, la información ambiental se reconoce como tal, sobre todo si se refiere a:

- El estado del medio ambiente y / o uno u otro de sus elementos físicos, culturales o sociales.
- La interacción de la sociedad con el medio ambiente, incluyendo las actividades, proyectos y circunstancias que pueden tener un impacto en la sociedad o el medio ambiente.
- Planes, políticas, programas o acciones relacionadas con la gestión del medio ambiente.

Para dar un ejemplo de buenas prácticas de la región de ALC, Chile ha definido la información ambiental de la siguiente manera [Ley Básica de Medio Ambiente N° 20.417 de 2010]:

“Párrafo 3° bis Del Acceso a la Información Ambiental

Artículo 31 bis.- Toda persona tiene derecho a acceder a la información de carácter ambiental que se encuentre en poder de la Administración, de conformidad a lo señalado en la Constitución Política de la República y en la ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

Se entenderá por información ambiental toda aquella de carácter escrita, visual, sonora, electrónica o registrada de cualquier otra forma que se encuentre en poder de la Administración y que verse sobre las siguientes cuestiones:

- (a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, los paisajes, las áreas protegidas, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados; y la interacción entre estos elementos.
- (b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente señalados en el número anterior.
- (c) Los actos administrativos relativos a materias ambientales, o que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), y las medidas, políticas, normas, planes, programas, que les sirvan de fundamento.
- (d) Los informes de cumplimiento de la legislación ambiental.
- (e) Los análisis económicos, sociales, así como otros estudios utilizados en la toma de decisiones relativas a los actos administrativos y sus fundamentos, señalados en la letra c).

CUADRO 11: Elementos comunes de las definiciones de la información ambiental en la legislación sobre el medio ambiente en América Latina y el Caribe

- (f) El estado de salud y seguridad de las personas, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio cultural, cuando sean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o por cualquiera de los factores y medidas señaladas en las letras b) y c).
- (g) Toda aquella otra información que verse sobre medio ambiente o sobre los elementos, componentes o conceptos definidos en el artículo 2º de la ley.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2. Octubre.

También hay que señalar que la información ambiental puede estar compuesta de información procesada y datos “en crudo”, y que ambos tipos de información deben ser abarcados dentro de cualquier definición.

El segundo foco de la Directriz 2 es la necesidad de que las autoridades públicas difundan activamente la información al público. La legislación nacional que aplica el pilar de información del Principio 10 de Río típicamente implica tanto el derecho del público a recibir información previa solicitud como la obligación de las autoridades de reunir, organizar y difundir información para que el público esté informado acerca de las cuestiones ambientales. La Directriz 2 especifica algunos de los tipos de información que deben ser puestos en el dominio público.

El término “calidad ambiental” puede considerarse que incluye el estado de los elementos del entorno, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos. La Iniciativa de Acceso (TAI), en sus comentarios a las Directrices, señaló que una lista indicativa de elementos de la “calidad ambiental” también puede incluir:

- Información de calidad del aire y del agua
- La contaminación por sustancias tóxicas y sustancias peligrosas
- Licencias y permisos, incluyendo las decisiones de planificación
- Las áreas protegidas y la información sobre biodiversidad
- Conjuntos de datos sobre aplicación y cumplimiento
- Las evaluaciones de impacto ambiental⁴⁷

La Directriz 2 también se refiere a “los impactos ambientales en la salud y los factores que influyen en ellos.” Basado en la práctica de los Estados, los factores que influyen en los impactos ambientales sobre la salud pueden incluir sustancias, energía, ruido y radiaciones, y las actividades o medidas, incluidas las medidas administrativas, los convenios ambientales, políticas, leyes, planes y programas, y de costo-beneficio y otros análisis económicos y los supuestos utilizados en la toma de decisiones ambientales. Esta sección de la Guía también podría cubrir los factores de riesgo tales como la presencia, manipulación y almacenamiento de sustancias tóxicas y peligrosas.

⁴⁷ Comentarios a las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Una recopilación de las observaciones de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales para mejorar la calidad de las directrices (observaciones de la Iniciativa de Acceso del Instituto de Recursos Globales) (disponible en el PNUMA).

CUADRO 12: Definición de “información ambiental” en el Convenio de Aarhus (art. 2, párr. 3)

“Información medioambiental”: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:

- (a) El estado de los elementos del entorno, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos;
- (b) Factores, tales como sustancias, energía, ruido y radiaciones y las actividades o medidas, incluidas las medidas administrativas, de acuerdos ambientales, políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan afectar los elementos del medio ambiente en el ámbito del párrafo (a) anterior, y de costo-beneficio y otros análisis económicos y supuestos utilizados en la toma de decisiones ambientales;
- (c) El estado de la salud humana y la seguridad, las condiciones de la vida humana, los emplazamientos culturales y las construcciones, en tanto estén o puedan ser afectados por el estado de los elementos del medio ambiente o, a través de estos elementos, por los factores, actividades o medidas mencionadas en el párrafo (b) anterior..

La Directriz brinda atención especial a algunos de estos factores, es decir, la legislación y la política, ya que la información sobre legislación y política a menudo se considera como una categoría especial debido al papel de la legislación y la política en la definición de los derechos y los procedimientos y la facilitación del acceso a la información. Diversas iniciativas, como la base de datos ECOLEX del PNUMA, la FAO y la UICN, www.ecolex.org, recopilan la legislación ambiental de todo el mundo y la ponen a disposición en forma electrónica.

Por último, la directriz introduce el concepto de “meta-información” cuando se refiere a “consejos sobre cómo obtener información.” Meta-información es información sobre cómo adquirir y utilizar la información, lo cual es esencial para la educación ambiental y la creación de capacidad. Está relacionada con el pilar de la participación pública ya que el uso efectivo de las herramientas de participación pública requiere que el público tenga conocimiento no sólo de la información que será relevante para un proceso de toma de decisiones en particular, sino también de información sobre sus oportunidades de participar en dicho proceso. Los países reconocen la importancia no sólo de que el público conozca sus oportunidades de participar, sino también sobre cómo se utilizan con eficacia esas oportunidades. Esto implica que el público debe tener una verdadera comprensión práctica de los procedimientos de participación pública que se les ofrecen, incluyendo varios métodos en los que pueden utilizarlos de forma eficaz y la naturaleza de los resultados que pueden esperarse de su participación. Ver también los debates en el marco de las Directrices 8, 9, 10 y 14.

Las autoridades deben facilitar de forma proactiva el uso de la información ambiental a través de la meta-información mencionada anteriormente, así como otras medidas de fomento de la capacidad, y deben trabajar para eliminar las barreras y obstáculos para acceder a la información ambiental.

La información proporcionada por las autoridades públicas debe ser fiable, precisa y actualizada. Por otra parte, debe estar disponible para el público en diferentes formas, incluyendo los sistemas electrónicos, páginas web, reuniones de la comunidad y otras formas tradicionales, medios de difusión incluyendo televisión y radio, y los medios sociales. La información también debe estar dirigida a un público con diferentes niveles de perspicacia técnica y debe incluir versiones no técnicas en su caso. En los casos

de países con múltiples idiomas y / o lenguas nativas, la mejor práctica internacional reconoce que la información ambiental debe estar disponible en todos los idiomas.

A medida que se desarrollan las normas y métodos, una de las herramientas más importantes para la difusión de la información ambiental ha sido el Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC), el estándar internacional para los registros e inventarios de contaminación. Este mecanismo se discute más en la Directriz 4.

Los tipos de sistemas de información ambiental discutidos anteriormente son mecanismos importantes para el cumplimiento de la presente Directriz. Lesotho es un ejemplo de la legislación nacional de África que describe las responsabilidades en este ámbito (véase el Cuadro 13).

CUADRO 13: Ley de Medio Ambiente de Lesotho de 2008

La Ley exige que el Director del Departamento de Medio Ambiente “reúna, analice y difunda información ambiental” que incluye, entre otras cosas: “Reunir información sobre los recursos ambientales y naturales”, “analizar la información relacionada con el medio ambiente y los recursos naturales”, “difundir información a los usuarios públicos y privados”, el “intercambio de información con las ONG, organizaciones regionales o internacionales”, la “coordinación con otros ministerios”, y el “establecimiento de directrices y principios para la recolección, procesamiento y difusión de información ambiental”.

Fuente: http://www.environment.gov.ls/legislation/read_document.php?srchDocID=DOC5c6de5

El público tiene que ser consciente de las condiciones ambientales, por razones de seguridad pública, donde están presentes potencialmente altos niveles de contaminación. China, por ejemplo, se ha visto afectada por una contaminación atmosférica grave en los últimos años. En 2008 China dio un gran paso con la adopción de nuevas medidas sobre información ambiental abierta en línea y en tiempo real en cuanto a la divulgación de contaminación (véase el Cuadro 14).

CUADRO 14: Disposiciones de China sobre Información Ambiental Abierta (2008) e información sobre la contaminación en tiempo real

Hoy en día, millones de chinos consultan los dispositivos móviles todos los días para comprobar los niveles locales de una serie de contaminantes y las mediciones de calidad del aire, a través de la página web aqicn.org. Este fenómeno es el resultado de un reglamento de 2008, reforzado con la entrada en vigor de la nueva Ley de Protección Ambiental de China en 2015 (véase el Cuadro 4 en la parte 2, sección 1).

En 2008, el Ministerio chino de Protección Ambiental (MEP) comenzó a implementar las “medidas sobre la Información Ambiental Abierta”, obligando a los gobiernos a revelar (entre otros):

- Leyes, reglamentos y normas ambientales
- La asignación de derechos de emisión y permisos
- Los planes de emergencia ambiental
- Las estadísticas de calidad ambiental
- La información sobre sanciones y multas por contaminación

CUADRO 14: Disposiciones de China sobre Información Ambiental Abierta (2008) e información sobre la contaminación en tiempo real

- Información sobre las empresas incumplidoras o que son culpables de accidentes graves de contaminación

Estas medidas fueron las primeras de su tipo en China.⁴⁸ El Índice de Información y Transparencia de Contaminación (PITI), un esfuerzo conjunto entre el Consejo de Defensa de Recursos Naturales (NRDC) y el Instituto de Asuntos Públicos y Ambientales (IPE), ha rastreado el nivel de divulgación de fuentes de contaminación de 113 ciudades chinas desde que las medidas entraron en vigor. Aunque la puntuación media ha aumentado cada año desde 2009, la tasa de progreso se ha desacelerado y llegado a un “cuello de botella”, según el informe, con brechas clave en torno a los datos de emisiones de la empresa, documentación de la EIA y los registros de supervisión de rutina.⁴⁹

Mientras tanto, en 2013, los niveles de contaminación en varias de las principales ciudades chinas alcanzaron niveles de crisis. En diciembre de 2013, más del 80% de las ciudades con dispositivos oficiales de control del aire no lograron alcanzar los estándares de calidad del aire.⁵⁰ China es el mayor consumidor de carbón y muchas fábricas industriales del mundo no cumplían con las normas de contaminación. Durante el mismo período, las provincias de Shandong, Zhejiang, y Hebei comenzaron a publicar los datos de vigilancia de la contaminación en tiempo real a partir de fuentes clave. Luego, en enero de 2014, una nueva regulación MEP entró en vigor que requiere que todas las provincias publiquen los datos de vigilancia de la contaminación en tiempo real de los principales emisores. Esto cubrirá 15.000 fábricas y 179 ciudades- un logro notable en un corto período de tiempo, si la ejecución continúa.⁵¹

Hay razones para el optimismo, ya que esto coincide con otras medidas recientes, como el “Plan de prevención de la contaminación atmosférica” que el Consejo de Estado publicó en setiembre de 2013 y un anuncio de febrero de 2014 que otorgará \$ 1.65 mil millones a las ciudades y regiones que realicen un progreso significativo en reducción de la contaminación. La atención se centra en la materia particulada (PM) 10 y 2.5.⁵²

48 Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, “Medidas sobre Información Ambiental Abierta” (traducción no oficial), 2008. www.epa.gov/ogc/china/open_environmental.pdf

49 Instituto de Asuntos Públicos y Ambientales y el Consejo de Defensa de Recursos Naturales, “Cuellos de botella y avances”; 2012; <http://www.ipe.org.cn/Upload/Informe-PITI-2012-EN.pdf>

50 Edward Wong, “China premiará a las ciudades y regiones que están progresando en la contaminación del aire” New York Times ; 13 de febrero de 2014. http://www.nytimes.com/2014/02/14/ElMundo/Asia/China-a-recompensa-localidades-para-mejorar-aire-quality.html?_r=0

51 Instituto de Asuntos Públicos y Ambientales, “Informe de Hoja de Ruta Cielo Azul II: Comienza la Divulgación en Tiempo real” (Comunicado de prensa), 14 de enero de 2014. <http://www.ipe.org.cn/Upload/file/IPE%E5%85%AC%E5%91%8A/%E8%93%9D%E5%A4%A9%E8%B7%AF%E7%BA%BF%E5%9B%BEII/Blue-Sky-Report-II-Press-Release-EN.pdf>

52 Edward Wong, “China premiará a las ciudades y regiones que están progresando en la contaminación del aire” New York Times ; 13 de febrero de 2014. http://www.nytimes.com/2014/02/14/ElMundo/Asia/China-a-recompensa-localidades-para-mejorar-aire-quality.html?_r=0

2.2.3 Directriz 3

Los Estados deberían definir claramente en sus leyes los motivos específicos por los cuales pueden denegar una solicitud de información ambiental. Los motivos de denegación deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público a que atiende la divulgación.

Discusión

En muchos Estados, las autoridades públicas tienen información en nombre y a servicio del público, y como tal la información “pertenece” al público. Dado que los Estados reconocen el valor del más amplio acceso a la información, la negativa a proporcionar la información solicitada debe estar bien fundamentada y estrictamente limitada. La presente Directriz no alienta o desalienta a los Estados sobre la conveniencia de introducir motivos de denegación de una solicitud de información.

Las causas de denegación deben estar especificadas en la ley. Esto asegura que hay una aplicación uniforme y coherente de las reglas y normas, y también es fundamental en el caso de las apelaciones u otros procedimientos. Los motivos de denegación de una solicitud de información, en su totalidad o en parte, se dividen en dos categorías. En primer lugar, las solicitudes de información pueden no cumplir con los requisitos legales específicos o ser defectuosas de alguna manera. En tales casos deberá disponerse una oportunidad para corregir las deficiencias y volver a presentar solicitudes.

Por ejemplo, una solicitud puede ser manifiestamente irrazonable o estar formulada de forma demasiado general. Una pregunta es si la solicitud puede ser comprendida y respetada razonablemente. Otra es si la solicitud es fastidiosa, ya que claramente no tiene ningún propósito o valor real, y está diseñada únicamente para generar perturbación o molestia, o para acosar, aunque para hacer uso de este fundamento debe haber pruebas contundentes. Con el fin de garantizar la correcta aplicación de dichos motivos de denegación, se deben establecer normas y reglas. Una solicitud no debe considerarse manifiestamente irrazonable o demasiado general, simplemente por el volumen y la complejidad del material solicitado. Otros mecanismos, tales como extensiones justificadas de los límites de tiempo para cumplir, se utilizan para hacer frente a tal situación. En los casos en que el volumen es grande, la autoridad pública tiene varias opciones prácticas: puede proporcionar tal información en forma electrónica o informar al solicitante del lugar en que dicha información puede ser examinada y facilitar dicho examen, o indicar el monto para suministrar tal información.⁵³

También debe entenderse que hacer frente a una solicitud de información a la “autoridad equivocada” (véase la discusión en la Directriz 1) no debe constituir un motivo de denegación. La práctica en estos casos es que la autoridad pública que recibe la solicitud la remitirá a la autoridad responsable y le notificará al solicitante. Además, la operación de los límites de tiempo por lo general no se ve afectada por tanto, debe enviarse una negativa y notificación por estos motivos casi inmediatamente para permitir a la autoridad responsable responder dentro del plazo legal (véase el Cuadro 15).

La segunda categoría de los motivos de denegación implica excepciones sustantivas de divulgación, y por lo tanto puede ser más discutible ya que las disputas sobre la aplicación de las exenciones pueden ser difíciles de resolver. Puede haber razones legítimas por las que, en determinadas circunstancias, cierta información que es solicitada por el público podría estar protegida de divulgación. En particular, la ley podrá establecer excepciones cuando la divulgación de la información puede afectar negativamente un interés legal reconocible, legítimo y protegible que implica privacidad de las personas, la seguridad pública, la

53 Ver ACCC / S / 2004/1 (Ucrania) y ACCC / C / 2004/3 (Ucrania), ECE / MPPP / C.1 / 2005/2 / Add.3, párrafo 33..

CUADRO 15: Obligación de enviar una solicitud a la autoridad competente

En Chile es una obligación para la autoridad pública que recibe una solicitud transferirla a la autoridad pública que posea la información que se solicita.

“Si el órgano de gobierno solicitado no tiene la competencia para hacer frente a las solicitudes de información o no posee los documentos solicitados, se procederá inmediatamente a enviar la solicitud a la autoridad responsable de conformidad con el ordenamiento jurídico, en la medida en que es posible identificarla, e informar al solicitante. Si no es posible identificar el organismo competente o si la información solicitada pertenece a varios organismos, la autoridad requerida deberá comunicar las circunstancias al solicitante”. Artículo 13 de la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (2008).

Según la ley chilena, las autoridades también tienen la obligación de notificar a los solicitantes si sus solicitudes no responden a ninguno de los cuatro requisitos legales formales, y en caso de defecto, dar al miembro del público la oportunidad de subsanar dichos defectos..

seguridad nacional, o de los derechos económicos específicos. Estas excepciones se pueden desglosar en dos subcategorías, aquellos que afectan los intereses del Estado, y los que implican un interés privado. Estas distinciones pueden ser importantes en términos de la aplicación de la prueba de interés público, que se discute a continuación.

Como se analiza más adelante, las leyes que prevén restricciones sobre el acceso a la información deben indicar con claridad y sin ambigüedades los casos en que estas restricciones son aplicables, debe orientar a las autoridades para interpretar exenciones, y debe permitir la aplicación de un criterio de interés público que podría invalidar tales intereses legítimos en casos particulares.

En la práctica, los tipos de interés que han sido reconocidos como pasibles de protección legal, y que pueden en su caso justificar la negativa a facilitar información cuando se vean perjudicados, teniendo en cuenta el interés público en la divulgación, se incluyen los siguientes:

- (a) La confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas⁵⁴
- (b) Las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública⁵⁵
- (c) Los procedimientos en curso ante un tribunal, incluyendo la capacidad de una persona para tener un juicio justo
- (d) Los secretos comerciales e industriales, a menos que la información se trate de emisiones, vertidos o depósitos
- (e) Derechos de propiedad intelectual
- (f) La confidencialidad de los datos o archivos personales
- (g) Intereses de un tercero que haya suministrado la información sin que éste sea parte, o sea capaz de ser sometido a una obligación legal de hacerlo, y cuando dicha parte no ha dado su consentimiento para la liberación del material
- (h) El entorno al que se refiere la información, tales como sitios de cría de animales raros

⁵⁴ Puede hacerse otra distinción entre un interés en mantener la no divulgación de determinadas comunicaciones internas con el fin de promover el flujo libre y la plena consideración de la información dentro de la administración pública que trabaja de una manera profesional, y un interés en impedir la divulgación de “materiales en el curso de finalización” que no han madurado a un estado de resultado que razonablemente podría atribuirse a alguna persona.

⁵⁵ Un ejemplo de una disposición de seguridad pública se puede encontrar en la Directiva de la UE Seveso III (2012/18), considerando 19 (3): “Con el fin de promover el acceso a la información ambiental ... el nivel y la calidad de la información al público deben mejorarse. En particular, las personas que puedan verse afectadas por un accidente grave deben recibir información suficiente sobre la acción correcta a tomar en ese evento. Los Estados miembros deben poner a disposición información sobre dónde encontrar información sobre los derechos de las personas afectadas por un accidente grave. La información difundida al público debe redactarse de forma clara e inteligible. Además de proporcionar información de una manera activa, sin que el público tenga que presentar una solicitud, y sin excluir otras formas de difusión, también debe estar disponible de manera permanente y mantenerse al día por vía electrónica. Al mismo tiempo, debe haber garantías de confidencialidad adecuadas, para abordar las preocupaciones relacionadas con la seguridad, entre otros”.

Se puede encontrar en México un ejemplo de una ley que prevé la protección legal de la privacidad (véase el Cuadro 16). La ley mexicana parte de la presunción de que la información acerca de una persona pertenece o a esa persona y sólo puede ser retenida por las autoridades con fines necesarios, razonables y limitados. Este enfoque puede ser contrastado con otros sistemas que tratan de limitar el daño a las personas a raíz de la divulgación indebida de información, pero no abordan la cuestión del derecho de las autoridades para tener la información.

CUADRO 16: Publicidad y privacidad de la información

La Ley de Acceso a la Información Federal de México (2002, enmendada 2006) y la enmienda constitucional de 2007 al artículo 6 garantizan explícitamente el derecho de acceso a la información y establece puntos de referencia mínimos para los gobiernos federales y estatales para seguir con la legislación. La ley es reconocida por los estudiosos de todo el mundo como una de los más avanzados de su tipo. El Centro para la Ley y la Democracia la califica en el séptimo lugar en la clasificación global de RTI.

Artículo 6, Sección 1 de la Constitución, establece: "Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, u órgano, a nivel federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos establecidos por la ley. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima divulgación".

Además, Sección 2: "La información relacionada con la privacidad y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que establezca la ley."

Sección 3: "Todo el mundo, sin tener que probar cualquier interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales, y la corrección de éstos."

Sección 7: "El incumplimiento de las disposiciones sobre el acceso a la información pública será sancionado en la forma prevista por la ley."

Fuente: <http://www.freedominfo.org/regions/latin-america/mexico/mexico2/>; Ver también: Misrahi, Yemili y Mendiburu, Marcos, "Implementación de Derecho a la Información: Un estudio de caso de México," El Banco Mundial; 2012.

Las definiciones claras de términos tales como "información comercial confidencial" son muy importantes en el establecimiento de regímenes justos, equilibrados y de obligado cumplimiento. El Enfoque Estratégico para la Gestión Internacional de Químicos (SAICM) es una iniciativa voluntaria para ayudar a los países a gestionar los productos químicos dentro de sus fronteras para reducir los efectos nocivos de los productos químicos en la salud humana y el medio ambiente. SAICM fue adoptado por la Conferencia Internacional sobre la Gestión de Productos Químicos (ICCM) en Dubai (Emiratos Árabes Unidos), en febrero de 2006. Bajo el SAICM, los Estados y organizaciones participantes adoptarán, entre otras cosas, la Estrategia de Política Global (OPS por sus siglas en inglés), que se ocupa, en parte, del conocimiento y la información. Las OPS del SAICM incluyen disposiciones pertinentes para lograr el equilibrio entre la divulgación y la protección de los intereses legítimos, legalmente protegidos (véase el Cuadro 17).

En algunos sistemas, los miembros del público han tenido éxito al solicitar un resumen no confidencial de la información protegida.

El principio de la divisibilidad, o la separación de la información, también debe indicarse claramente en la ley, de manera que pueda revelarse la máxima cantidad de información y suprimir la única información que está estrictamente sujeta a las causas de denegación.

CUADRO 17: Extractos del párrafo 15 de la Estrategia de Política Global de SAICM

“Los objetivos del Enfoque Estratégico en relación con el conocimiento y la información son:

- (a) Asegurar que el conocimiento y la información sobre los productos químicos y gestión de productos químicos sea suficiente para permitir que los productos químicos sean evaluados y gestionados de forma segura durante todo su ciclo de vida en forma adecuada;
- (b) Para garantizar, todos los interesados:
 - (i) Que la información sobre los productos químicos durante su ciclo de vida, incluyendo, en su caso, sustancias químicas en los productos, está disponible, accesible, fácil de usar, suficiente y adecuada a las necesidades de todas las partes interesadas. Los tipos de información apropiados incluyen sus efectos sobre la salud humana y el medio ambiente, sus propiedades intrínsecas, sus posibles usos, las medidas de protección y regulación;
 - (ii) Que esa información se difunda en los idiomas apropiados mediante la plena utilización, entre otras cosas, de los medios de comunicación, mecanismos de comunicación de peligros tales como el Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos y disposiciones correspondientes de los acuerdos internacionales;
- (c) Asegurar que, al poner la información a disposición de conformidad con el párrafo 15 (b), la información confidencial comercial e industrial y el conocimiento están protegidos de conformidad con las leyes nacionales o los reglamentos o, en ausencia de tales leyes o regulaciones, que estén protegidos de conformidad con las disposiciones internacionales. En el contexto de este párrafo, la información sobre los productos químicos relacionados con la salud y la seguridad de los seres humanos y el medio ambiente no debe ser considerada como confidencial ...”

Por otra parte, la Guía indica que, para invocar cualquiera de estos motivos, normalmente es necesario establecer en la ley que ciertas condiciones deben estar presentes. En primer lugar, dichos intereses a ser reconocidos legalmente deben estar protegidos, es decir, deben dar lugar a derechos y expectativas basadas en la ley. Esto asegura que la interpretación del alcance de la protección legal es coherente y está fijado judicialmente, y no depende de las determinaciones puntuales de autoridades particulares. Un ejemplo de una lista exhaustiva de los motivos que pueden justificar la no divulgación se muestra en el Cuadro 18.

En segundo lugar, en virtud de las buenas prácticas internacionales, no es suficiente que exista el interés legalmente protegido, sino que también debe verse afectado negativamente, lo que requiere una investigación para determinar si habrá algún daño real causado al titular de la garantía en el caso de la divulgación.⁵⁶ Por ejemplo, en algunas jurisdicciones, un estudio de la EIA puede tener derechos de autor, para proteger al autor del estudio de la reproducción no autorizada y la pérdida de beneficios. Sin embargo, el hecho de que existe el derecho de autor no puede justificar la retención de información contenida en el Estudio de Impacto Ambiental por parte del público. El propósito del EIA es incluir una parte del archivo público en relación con un procedimiento administrativo y se produce con la plena confianza y entendimiento de que será accesible al público. Los intereses legítimos de propiedad intelectual en tales circunstancias no pueden ser afectados adversamente por la divulgación al público⁵⁷

⁵⁶ Véase, por ejemplo, la Directiva de la Unión Europea 2003/4 / CE, art. 4, párr. 2.

⁵⁷ Un caso similar que implica Rumania se aprobó por el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus (ver Rumania ACCC / C2005 / 15; ECE / MP.PP / 2008/5 / Add.7 16 de abril de 2008).

CUADRO 18: Ley de Promoción del Acceso a la Información de Sudáfrica

La Ley de Promoción al Acceso a Información 2000 (Ley 2 de 2000) establece un sistema detallado para la consideración de las solicitudes de información a las entidades públicas y privadas. La ley establece los motivos de denegación obligatoria de las solicitudes de información y los motivos de las denegaciones discrecionales. La ley también establece un criterio de interés público que se aplicará en los casos de rechazos discrecionales.

Las categorías generales de denegación son las siguientes:

- Protección obligatoria de la privacidad de terceros, que es una persona física
- Protección obligatoria de ciertos registros del Servicio de Impuestos de Sudáfrica
- Protección obligatoria de la información comercial de un tercero
- Protección obligatoria de cierta información confidencial, y la protección de cierta otra información confidencial, de un tercero
- Protección obligatoria de la seguridad de las personas, y la protección de la propiedad
- Protección obligatoria de expedientes de la policía en los procedimientos de fianza, y la protección de la aplicación de la ley y los procedimientos legales
- Protección obligatoria de los registros privilegiados de la producción en los procesos judiciales
- Defensa, seguridad y relaciones internacionales de la República
- Los intereses económicos y el bienestar financiero de la República y las actividades comerciales de los organismos públicos
- Protección obligatoria de la información de la investigación de un tercero, y protección de información de la investigación de un organismo público
- Operaciones de los organismos públicos
- Solicitudes manifiestamente frívolas o vejatorias o desviación sustancial e irracional de los recursos

Dentro de estas categorías, la ley especifica las circunstancias en que la negativa a revelar información es obligatoria y donde la solicitud de información podrá ser denegada sujeto a la prueba de interés público en la Sección 46. El artículo 46 de la ley dispone la divulgación obligatoria de información de interés público para las categorías discrecionales de información, en los casos en que la divulgación del registro revelaría evidencia de una contravención o falta de cumplimiento de la ley; o un grave e inminente riesgo a la seguridad pública o el medio ambiente; y el interés público en la divulgación del registro supera claramente el daño contemplado en la disposición relativa a la categoría en cuestión.

El gobierno de Sudáfrica ha producido también una guía del ciudadano a la ley. Ver "Sección 10 Guía en cuanto a la Ley de Promoción al Acceso a la Información n ° 2 de 2000" (EPAI), disponible en <http://www.dfa.gov.za/department/paia.pdf>.

Fuente: http://www.dfa.gov.za/department/accessinfo_act.pdf

Sin embargo, el daño a un interés jurídicamente reconocido no termina la investigación, ya que el interés en la divulgación pública de la información debe ser equilibrado contra el daño al titular de la garantía. Quienes favorecen el acceso a la información han además señalado a determinadas categorías de interés público que presumiblemente siempre anularían los intereses privados en la información, por ejemplo, información sobre violaciones de los derechos humanos, corrupción o crímenes contra la humanidad.⁵⁸ Un ejemplo de la aplicación de la prueba de interés público a nivel nacional con respecto a un acceso horizontal a la ley de información se da en el Cuadro 19.

58 Ver también Normas de Gobierno Abierto --Pilar de Rendición de Cuentas--, p. 6.

CUADRO 19: Prueba del interés público en Liberia

En 2013, la Comisión de Información Independiente de Liberia recientemente creada, establecida por la FOIA de 2010 (véase el Cuadro 8 en la Directriz 1), enfrentó su primer desafío serio. El año anterior, el Centro de Ciencias de la Información y Construcción de la Paz (CEMESP) presentó una solicitud de información ante la Comisión Anticorrupción (LACC) de Liberia para publicar las declaraciones de bienes de todos los ministros del gabinete y sus funcionarios adjuntos. El LACC inicialmente aceptó y luego se decidió en contra de la publicación de documentos invocando una orden ejecutiva y una cláusula de privacidad en la constitución.⁵⁹

En enero de 2013, CEMESP presentó una denuncia ante el Comisionado de Información para obligar a LACC a poner a disposición los documentos. Después de casi cuatro meses durante los cuales CEMESP alegó que no había respuesta, se presentó un recurso de mandamus ante el Tribunal Supremo para forzar al Comisionado de Información a actuar sobre la solicitud (el Comisionado, por su parte, sostiene que la falta de facilidades y recursos impidió la adopción de medidas hasta junio de 2013). El 23 de julio, Mark Bedo-Wla Freeman, el Comisionado de Información de Liberia, ordenó a la LACC publicar las declaraciones de bienes, y al hacerlo, invocó la prueba de interés público de la FOIA, escribiendo en su declaración que:

“... El daño que ocasionaría la divulgación de los formularios de declaración de bienes se ve compensado por el interés público de la información divulgada. Las declaraciones de bienes son parte de los esfuerzos para combatir la corrupción en Liberia. Y este objetivo no puede lograrse si no somos capaces o nos negamos a revelar el contenido de los formularios de declaración de activos”.⁶⁰

59 “La Ley de Libertad de Información de Liberia enfrenta primera prueba legal” AllAfrica.com; 9 mayo de 2013; <http://allafrica.com/stories/201305100517.html>
60 Comisión de Información Independiente de Liberia; Decisión: Ref: IIC-D001-07-2013; 23 de julio de 2013. <http://www.freedominfo.org/2013/07/liberian-commissioner-orders-release-of-asset-disclosures/>

Debido a que hay casos en los que, inevitablemente, el interés público en la divulgación de la información ambiental es superior a los intereses privados o de otra índole para mantener la información fuera del ojo público, un tema es si las Partes pueden optar por considerar el interés público.

- (i) categóricamente, de manera general;
- (ii) caso por caso, en cada decisión sobre la divulgación de la información; o
- (iii) puede proporcionar cierta apertura para las determinaciones caso por caso en el marco de las políticas o directrices.⁶¹

El Convenio de Aarhus, por ejemplo, tiene múltiples disposiciones que exigen la aplicación de la prueba de interés público; Artículo 4, párr. 3 (c) y párr. 4 ambos incluyen la aplicación de un criterio de interés público en las determinaciones de si cierta información puede ser retenida de divulgación. La Convención no proporciona orientación específica sobre cómo equilibrar el “interés público”, pero establece toda una categoría de información, es decir, información que se refiere a emisiones al medio ambiente⁶² - donde es dudoso que pueda aplicarse una excepción. Esto se basa en el principio de que un emisor pierde cualquier derecho de propiedad sobre las sustancias una vez que entran en el medio ambiente y salen de la zona de control efectivo del emisor.⁶³ La Convención es clara de que los motivos de la denegación de información deben ser aplicados de una manera “restrictiva”. Véase el artículo 4.4, pie de página, que permite la máxima cantidad de información que se puede dar a conocer. Así, la Convención indica que debe dársele mayor peso al interés público en general.

61 Convenio de Aarhus “Guía de implementación” (2d. ed., 2014), página 85..

62 Una de las definiciones de las emisiones es “liberación directa o indirecta de sustancias, vibraciones, calor o ruido a partir de fuentes puntuales o difusas en un sitio en el agua del aire, o la tierra” (ver Directiva de Emisiones Integrada de la Unión Europea 2010/75 / UE). Sin embargo, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el contexto del acceso a los documentos de emisiones, debe definirse ampliamente y no limitarse a las emisiones de instalaciones. Ver Greenpeace y PAN Europa v. Comisión, T-545/11 (2013).

63 Ver “Convenio de Aarhus: “Guía de implementación” (2d. ed., 2014) en 88, 90

Sin embargo, la cuestión de si el análisis debe hacerse categóricamente o sobre una base de caso por caso, no es fácil de responder. En la ley de la Unión Europea sobre la base del Convenio de Aarhus, en el tema de determinaciones categóricas frente a caso por caso se consideró la prueba del interés público. El Tribunal Europeo de Justicia determinó que sólo las determinaciones caso por caso podrían garantizar un equilibrio adecuado.⁶⁴

Los motivos por los que una solicitud puede rehusarse deben evaluarse periódicamente en relación a qué tan ajustado se redacta o interpreta la excepción por los organismos y los tribunales. Por último, en cualquier caso en que la información no se revele plenamente, el derecho administrativo general obliga a las autoridades públicas competentes a dar los fundamentos de derecho y las razones de la negativa,⁶⁵ e informar al solicitante sobre las posibilidades de apelación. Cuando dichos requisitos no estén presentes de acuerdo con el código administrativo general, podrían imponerse a través de una ley específica. (Véase la discusión en la Directriz 15.)

2.2.4 Directriz 4

Los Estados deben garantizar que las autoridades públicas competentes recojan periódicamente y actualicen la información ambiental relevante, incluyendo información sobre el desempeño ambiental y el cumplimiento por parte de los operadores de las actividades que puedan afectar el medio ambiente. A tal fin, los Estados deberían establecer sistemas pertinentes para asegurar un adecuado flujo de información sobre las actividades propuestas y existentes que puedan afectar significativamente el medio ambiente .

Discusión

Las autoridades públicas deben recopilar, actualizar y disponer de información que sea relevante para la realización de sus responsabilidades y funciones públicas. La presente Guía se refiere a la información ambiental (véase la discusión en la Directriz 2), y trae una atención especial a esos tipos de información:

información sobre el desempeño ambiental y el cumplimiento por los operadores de las actividades que puedan afectar el medio ambiente. Los Estados pueden considerar el establecimiento de sistemas que aseguren un flujo regular de información de operadores, sistemas de seguimiento, investigadores y otros a las autoridades públicas competentes. Esto se consigue normalmente mediante la imposición de requisitos de información sobre las entidades reguladas o exigiéndoles a los solicitantes las decisiones administrativas para proporcionar información. Los gobiernos también pueden establecer normas o guías para el flujo de información de los operadores, los solicitantes y otras entidades reguladas directamente al público.

Cada vez más, las autoridades públicas están cumpliendo con la obligación de proporcionar la información ambiental activa a través de sistemas de información ambiental (por supuesto, esto no evita la obligación de responder a las solicitudes de información). El desarrollo de sistemas de información ambiental sirve a un propósito más amplio en términos de la gama completa de las responsabilidades ambientales de los funcionarios públicos y para permitir el uso de la información por parte del público. Al desarrollar sistemas integrados de información no sólo el público puede acceder a la información ambiental, sino también se puede introducir eficiencia en la administración pública.

El establecimiento de sistemas de flujo de información ayudará al gobierno a garantizar que las autoridades

⁶⁴ En C-266/09 (Comisión v. Los Países Bajos), el Tribunal de Justicia declaró que el Artículo 4 de la Directiva 2003/4 / CE debe interpretarse en el sentido que exige que el ejercicio de ponderación que establece el interés público atendido por la divulgación de la información ambiental y el interés específico atendido por la denegación de revelar debe llevarse a cabo en cada caso concreto sometido a las autoridades competentes, incluso si el legislador nacional, mediante una disposición general, determine los criterios para facilitar dicha evaluación comparativa de los intereses en juego..

⁶⁵ Michael D. Bayles presentó decisiones razonadas como uno de los atributos esenciales de la justicia de procedimiento en Juicio penal: Asignación a los individuos (1990)

públicas posean y actualicen la información pertinente. Esta directriz implica el establecimiento de sistemas fiables de recopilación de información. También implica sistemas fiables para almacenar información, incluyendo a través de listas de acceso público, registros y archivos. Una vez establecido el flujo de información y que la misma se mantenga en archivos o registros bien organizados, las autoridades públicas se encontrarán con que la información puede ser actualizada inmediatamente después de recibir nuevos informes de los operadores y otros. Las emisiones atmosféricas y calidad del aire ambiente, que por lo general son monitoreadas diariamente, son buenos ejemplos (véase el Cuadro 28 en la Directriz 5 a continuación).

Los sistemas de información ambiental, combinados con mecanismos de intercambio de información y la cooperación en todas las disciplinas, pueden actuar como multiplicador de efectos destinados a lograr objetivos de desarrollo sostenible. La misma información se puede interpretar de diferentes maneras ampliamente por los profesionales que operan en “silos de información” en diferentes campos. Por ejemplo, las autoridades de protección ambiental, y las competentes en materia de silvicultura y caza a menudo interpretan los mismos datos de diferentes maneras. Una mayor transparencia puede ayudar a involucrar a profesionales en diálogos sobre las ponderaciones y ayudarles a trabajar juntos. Compilar y estructurar la información para reflejar los valores de todos los usuarios y grupos de interés aumenta las oportunidades para la comprensión y la cooperación.

Lo que constituye información “relevante” depende de las funciones públicas y las responsabilidades de la autoridad pública respectiva. Por ejemplo, la información relevante para algunas autoridades públicas puede incluir la calidad del aire y del agua, especialmente en las ciudades o en las zonas rurales, la información de la calidad del agua y de la lluvia y la humedad. Con respecto a las actividades que puedan afectar el medio ambiente, la información pertinente incluiría los permisos expedidos al operador, así como información sobre su rendimiento con respecto a las emisiones al aire, descarga de agua y depósito de residuos, materias primas o materiales peligrosos utilizados o almacenados en el lugar, y la fabricación u otros procesos llevados a cabo en el lugar. Para las autoridades encargadas de las solicitudes de permisos, la información relevante incluiría las declaraciones, evaluaciones y análisis de los impactos ambientales potenciales.

- Una lista indicativa de los tipos de información que podrían incluirse en los sistemas de información ambiental incluye
- Información de calidad de aire y agua (superficial y subterránea)
- Datos de vigilancia de suelos y terrestre
- Areas protegidas y la información sobre biodiversidad, incluyendo los bosques
- Información sobre la contaminación y las emisiones de fuentes puntuales
- Presencia, manipulación, eliminación y almacenamiento de residuos, tóxicos y sustancias peligrosas
- La información sobre la exposición al ruido y la radiación
- Licencias y permisos, incluyendo las decisiones de planificación
- Conjuntos de datos de aplicación y cumplimiento
- Evaluaciones de impacto ambiental

Los “Estándares de Transparencia” de Acceso a la Información de Europa incluyen una lista de información esencial para la difusión proactiva de acuerdo con “normas internacionales” (véase el Cuadro 20).

Muchos países utilizan registros públicos que contienen información sobre las actividades que tienen un impacto sobre el medio ambiente. Por ejemplo, en Jamaica, varias leyes ambientales que regulan el uso de

CUADRO 20: Las Normas de Gobierno Abierto en la publicación proactiva de la información

- Datos de la institución: Fundamento jurídico de la institución, reglamentos internos, funciones y facultades.
- Información de la organización: Estructura organizativa que incluye información sobre el personal, y los nombres y datos de contacto de los funcionarios públicos.
- Información operativa: Estrategia y planes, políticas, actividades, procedimientos, informes, y evaluaciones- incluyendo los hechos y otros documentos y datos que podrán ser utilizados como base para formularlos.
- Decisiones y actos: Las decisiones y actos formales, en particular aquellos que afectan directamente al público e incluyendo los datos y documentos que se utilizan como base para estas decisiones y actos.
- Información de los servicios públicos: Descripciones de los servicios ofrecidos al público, orientación, folletos y panfletos, copias de los formularios, información sobre las tarifas y los plazos.
- Información presupuestaria: Presupuesto proyectado, ingresos y gastos reales (incluyendo información sobre salarios) y otros reportes de información financiera y de auditoría.
- Información de reuniones abiertas: Información sobre reuniones, incluyendo reuniones que son abiertas y la forma de asistir a estas reuniones.
- Toma de decisiones y participación del público: Información sobre los procedimientos de toma de decisiones, incluyendo mecanismos de consulta y participación pública en la toma de decisiones.
- Información de subsidios: Información sobre los beneficiarios de las subvenciones, los objetivos, las cantidades y aplicación.
- Información de la contratación pública: Información detallada de los procesos de contratación pública, los criterios y los resultados de la toma de decisiones sobre solicitudes en licitaciones; copias de los contratos, y los informes sobre la terminación de los contratos.
- Listas, registros, bases de datos: Información sobre las listas, registros y bases de datos mantenidas por el organismo público. Información acerca de si estas listas, registros y bases de datos están disponibles en línea y / o para el acceso in situ por los miembros del público.
- Información sobre lo siguiente: Un índice o registro de documentos / información incluyendo detalles de la información contenida en las bases.
- Información de Publicaciones: Información sobre las publicaciones editadas, incluyendo si las publicaciones son gratis o el precio, si se deben comprar.
- Información sobre el derecho a la información: La información sobre el derecho de acceso a la información y cómo solicitar información, incluyendo información de contacto de la persona responsable en cada organismo público.

Fuente: www.opengovstandards.org

los diferentes recursos naturales, tales como los relativos a la extracción de agua, la silvicultura, y las emisiones de la calidad del aire, requieren que los reguladores pertinentes establezcan registros públicos en los que el público puede ver las aplicaciones y permisos para actividades gratuitas.⁶⁶ La información necesaria para permanecer en el registro de licencia de descarga de contaminantes del aire en Jamaica incluye las solicitudes de certificados de descarga de contaminantes atmosféricos, licencias de descarga de contaminantes atmosféricos emitidos, y órdenes de control.

Es importante incluir información de contacto, la orientación y meta-información en los sistemas de información ambiental con el fin de facilitar el uso de la información por parte del público. Los registros, listas y archivos deben ser puestos a disposición del público de forma gratuita. Los registros se mantienen a menudo en los archivos de papel en una oficina pública centralizada donde el público es bienvenido a venir a inspeccionarlos. La introducción de medios electrónicos de almacenamiento de información ha aumentado en gran medida la capacidad del público para tener acceso a la información ambiental, ya sea a través de terminales informáticas en las oficinas públicas, o por medio de su difusión activa por Internet.

Las leyes ambientales pueden exigir a los operadores de actividades que pueden afectar el medio ambiente a controlar e informar y dar a conocer información sobre el desempeño ambiental y el cumplimiento de las leyes y permisos. Las leyes contra la contaminación comúnmente imponen requisitos para notificar a la autoridad pública competente de cualquier incidente de contaminación que cause o amenace causar un daño importante al ambiente (véase, por ejemplo, el art 148 de la Ley de protección del Ambiente 1997 de Nueva Gales del Sur, Australia). Las condiciones establecidas en el uso de la tierra o los permisos de recursos también pueden requerir supervisión e información en general, y de la notificación de incidentes que provocan daños al medio ambiente en particular. Por lo general, se requiere que la información sea informada y notificada a la autoridad pública responsable, y también al público directamente a través de la publicación en los sitios web de acceso público, gestionados por la autoridad pública o el operador. Las obligaciones y sistemas para la difusión de información específica a los grupos meta específicos para un propósito en particular, constituyen una parte de las responsabilidades de difusión de información activas de las autoridades que se ha llegado a llamar información “super-activa”.

La Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá ofrece un buen ejemplo de autoridad pública que ha sido proactiva en el mantenimiento de bases de datos electrónicas a la fecha en un formato fácil de usar. Su sitio web (www.anam.gob.pa) contiene una sección de “Información Ambiental” que incluye mapas interactivos, textos legales ambientales, indicadores ambientales, instrumentos de gestión ambiental, estadísticas, información sobre los avances del programa REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques) y una lista de sanciones por infracciones administrativas cometidas en las áreas protegidas con los detalles de las multas pendientes de pago.⁶⁷ Otro buen ejemplo es el de Chile (véase el Cuadro 21).

CUADRO 21: Sistema Nacional de Información Ambiental de Chile

La reciente reforma de la legislación ambiental de Chile menciona explícitamente la información que debe incluirse en el Sistema Nacional de Información Ambiental, establecido de conformidad con la Ley del Medio Ambiente de 1994:

El Artículo 31 establece que el Ministerio de Medio Ambiente administrará un Sistema Nacional de Información Ambiental, subdividido a nivel regional, que deberá incluir:

66 Véase la Sección 21 de la Conservación de Recursos Naturales (Permisos y licencias) de 1996; Sección 25 de la Ley de Aguas de 1996; Artículo 73 de los Reglamentos forestales de 2001; Sección 48 del Reglamento de la Autoridad de Conservación de Recursos Naturales (2006) Calidad del aire.

67 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2.

CUADRO 21: Sistema Nacional de Información Ambiental de Chile

- a) Los textos de los tratados, convenios y acuerdos internacionales, así como las leyes, reglamentos y demás actos administrativos en el medio ambiente o en relación con ella.
- b) La información sobre el estado del medio ambiente que se especifica en la sección ñ del Artículo 70.
- c) Datos o resúmenes de los datos mencionados en el apartado anterior, derivado de la supervisión de las actividades que afecten o puedan afectar al medio ambiente.
- d) Las autorizaciones administrativas asociadas con actividades que pueden tener un efecto significativo sobre el medio ambiente, o en su lugar la indicación precisa de la autoridad que posee dicha información.
- e) La lista de las autoridades públicas que contienen información ambiental que se considera que es accesible al público.
- f) Las decisiones del Inspector General de la República en materia de medio ambiente.
- g) Las decisiones finales de los Tribunales de Justicia en los procedimientos de carácter ambiental.
- h) Todas las demás decisiones o resoluciones de carácter general que emanan de las autoridades en materia ambiental.

La EPA ha desarrollado políticas, programas y productos de vanguardia destinados a la información ambiental, tanto en general como específica. La experiencia de la EPA es valiosa al proveer puntos de referencia para el desarrollo gradual de los sistemas integrales de información ambiental. La EPA también proporciona asistencia a otros países en esta área. Algunas de las principales herramientas y los recursos públicos disponibles se describen en el Cuadro 22.

CUADRO 22: Políticas y herramientas de información de la EPA de EUA

Estrategia de la EPA de Acceso a la Información Ambiental (2009). <http://www.epa.gov/nationaldialogue/FinalAccessStrategy.pdf>

Buscador de datos. Una única página web de la EPA con enlaces a una amplia selección de fuentes de datos de la EPA, organizada en temas como el aire y el agua que se encuentran en formatos fácilmente descargables. <http://www.epa.gov/datafinder>

Donde vive. Busque sobre el ambiente por localidad. <http://www.epa.gov/epahome/whereyoulive.htm>

ECHO - Agua potable. La herramienta de Ejecución y la historia de cumplimiento en línea (ECHO) permite al público buscar para ver si el agua potable en su comunidad reúne los estándares requeridos en virtud de la Ley de Agua (LAPS), que está diseñada para proteger el agua potable de la nación y proteger la salud de las personas que la beben. ECHO también incluye una característica de identificación de sistemas de agua potable que han tenido incumplimiento grave. <http://echo.epa.gov>

La Herramienta de acceso de datos química (CDAT) ofrece una gama de información química específica presentada a la EPA bajo la Ley de Control de Sustancias Tóxicas. http://java.epa.gov/oppt_chemical_search

El CDAT permite realizar búsquedas de las siguientes bases de datos:

CCDR - Esta base de datos incluye información no confidencial sobre la fabricación (incluida la importación), proceso y uso de sustancias químicas registradas bajo la regla del gobierno de Información de Datos Químicos (CDR)..

CUADRO 22: Políticas y herramientas de información de la EPA de EUA

eDoc - The eDoc database includes a broad range of health and safety information reported by industry under TSCA Sections 4,5,8(d), and 8(e).

TSCATS - The TSCA Test Submissions (TSCATS) database is an online index to unpublished, nonconfidential studies covering chemical testing results and adverse effects of chemicals on health and ecological systems.

HPVIS - The High Production Volume Information System (HPVIS) is a database that provides access to health and environmental effects information obtained through the High Production Volume (HPV) Challenge.

Declassified CBI - This database includes health and safety studies and other information submitted to EPA in which chemical identities have been declassified, as part of EPA's effort to increase transparency in TSCA.

Página web AirNow. Una colaboración en la que participan varios organismos, el sitio AirNow proporciona al público un acceso fácil a la información de calidad del aire, que ofrece todos los días el Índice de Calidad del Aire , así como las condiciones en tiempo real del AQI para más de 300 ciudades de los EE.UU., y proporciona enlaces a sitios web más detallados a nivel local y estatal sobre la calidad del aire. <http://www.airnow.gov/index.cfm?action=airnow.main>

Características ambientales de la generación de energía eléctrica en los Estados Unidos

eGRID - La base de datos de Emisiones y Generación Integrada de los Recursos es una fuente completa de datos sobre las características ambientales de casi toda la energía eléctrica generada en los Estados Unidos..

Registros de emisiones y transferencia de contaminantes

Tal como se menciona en la Directriz 2, una de las herramientas más importantes para la difusión de la información ambiental ha sido el Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC), el estándar internacional para los registros e inventarios de contaminación. El primer sistema tipo RETC en el mundo fue el Inventario de Emisión Tóxica desarrollado en el marco del Plan de Emergencia y el Derecho a la Información (EPCRA), aprobado por el Congreso de Estados Unidos en 1986. En 1994, el presidente Bill Clinton anunció que el uso de los 50 contaminantes prioritarios había disminuido en un promedio de 40% desde su aprobación. Actualmente los sistemas regionales RETC están implementados en la Unión Europea⁶⁸ y en América del Norte, y más de 40 países de todo el mundo ya cuentan con sistemas RETC. Otros ejemplos de países incluyen Chile, México, Georgia, Israel, Serbia, Antigua República Yugoslava de Macedonia y Kazajstán, entre otros. En el marco del Protocolo de Kiev RETC 2003, los Estados miembros de la CEPE están estableciendo registros nacionales armonizados.⁶⁹ Las enmiendas a la Ley de Protección del Medio Ambiente de China 2014 incluyen varias obligaciones nuevas para los contaminantes y las autoridades públicas que constituyen pasos hacia el establecimiento de un sistema de RETC. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) opera un portal web importante para la información global y la cooperación en materia de RETC a www.prtr.net.

68 Ver <http://prtr.ec.europa.eu/>

69 Ver <http://www.unep.org/env/pp/prtr.html>.

CUADRO 23: Registros de emisiones y transferencia de contaminantes

¿Qué es un RETC?

Un inventario o registro de contaminación, también conocido como “un Registro de emisiones y transferencia de contaminantes” (RETC), es una base de datos de las emisiones potencialmente dañinas (emisiones) a la atmósfera, agua y suelo, así como de los residuos transferidos fuera de sitio para tratamiento o eliminación. Por lo general, las instalaciones que emiten uno o más de una lista de sustancias especificadas deben informar en forma periódica a cuánto ascendió la emisión, cuánto y en qué medio ambiental. Luego se pone esta información a disposición del público tanto como datos en bruto y en forma de análisis e informes. El desarrollo e implementación de un sistema de este tipo adaptado a las necesidades nacionales representa un componente hacia el desarrollo de un medio para el gobierno, las empresas y el público para realizar un seguimiento de la generación, emisión, uso y eliminación de varias sustancias peligrosas “de la cuna a la tumba”.

¿Por qué desarrollar un RETC??

El aspecto más dinámico de los RETC es su capacidad para estimular la prevención y reducción de la contaminación. Una empresa que revela las cantidades de contaminantes que se están liberando en un barrio se convierte en el foco de escrutinio público y esto puede causar una reevaluación de los niveles aceptados de emisiones. La sola publicación de las cantidades de contaminantes liberados en el medio ambiente comienza a involucrar al público en la toma de decisiones relacionada con la contaminación subyacente, y al reducir las emisiones, una empresa y/o el regulador puede demostrar públicamente su compromiso con la mejora del medio ambiente.

El informe de liberación a menudo puede producir un doble dividendo. Muchas empresas han encontrado que el análisis cuantitativo de los flujos de residuos y costos asociados (en los materiales perdidos o el costo de eliminación, por ejemplo) en realidad puede resultar en cambios en las operaciones que producen considerables ahorros financieros.

La información recopilada a través de los RETC se puede utilizar para una variedad de propósitos. El inicio de los programas de reducción de la contaminación (por empresas individuales o sectores) ha sido uno de los resultados, pero los datos también pueden ser analizados para establecer objetivos prioritarios (sustancias particulares o áreas geográficas) a nivel local o nacional. Un sistema RETC consistente regional puede lograr los mismos objetivos a nivel internacional. Los datos de los RETC se pueden utilizar para juzgar el cumplimiento de las condiciones del permiso, o para analizar la eficacia de las leyes de control de la contaminación. Los programas educativos también pueden usar los datos del RETC para ilustrar los problemas de contaminación.

Citado de El Convenio de Aarhus: “Guía de implementación” (2d. ed., 2014). 115..

CUADRO 24: RETC

En 2005, el Comité Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) adoptó el Acuerdo No. 277, que aprobó la constitución del comité operativo para gobernar la coordinación de la nueva RETC del país. El comité incluye a representantes de los principales ministerios -más de 15 en total. La página web del RETC de Chile contiene información accesible, incluyendo una página de preguntas frecuentes en español e inglés que explica las fuentes de contaminantes del aire y del agua, su impacto en la salud, y cómo se puede evitar, entre otras informaciones ([Http://www.mma.gob.cl/retc_ingles/1316/w3-propertyvalue-16307.html](http://www.mma.gob.cl/retc_ingles/1316/w3-propertyvalue-16307.html)). Los usuarios pueden buscar informes simples o más detallados, pueden hacer consultas y pueden fácilmente contactar a los números en el que puedan presentar denuncias sobre las emisiones, vertidos, fugas de gas, problemas de calidad del agua y más.

Fuente: http://www.mma.gob.cl/retc_ingles/1316/w3-article-51498.html

La EPA ha desarrollado un conjunto de materiales informativos sobre RETC, incluyendo cómo configurar registros de información, la forma de garantizar la calidad de la información, la forma de gestionar la accesibilidad de la información y aportaciones de las mismas, y otras normas de información (véase el Cuadro 25).

CUADRO 25: Ciclo de vida de la información ambiental para el RETC (adaptado de la EPA de EE.UU.)

La información ambiental implica muchos tipos diferentes de profesionales (es decir, abogados, burócratas, políticos, científicos, químicos, especialistas de TI, etc.) para convertir los datos en información. La comprensión de esto revela oportunidades para mejorar la calidad, el acceso y uso de la información.



Siguiendo el ciclo de vida de la información ambiental proporcionará un marco para evaluar los esfuerzos existentes.

Programa, Políticas, Planificación

Muchos programas RETC pueden estar utilizando los datos recolectados por los programas existentes mientras que los nuevos programas pueden ser capaces de definir la información que se recopila y cómo se utilizará. Las consideraciones para incluir no sólo las emisiones químicas de las instalaciones, sino también los permisos y las normas que las regulan, mejorarán el uso de las partes interesadas y su comprensión. La planificación de la información de varios medios como el aire, la tierra y el agua también ayudará a proporcionar una imagen más completa de las emisiones de contaminantes en cuestión. El proceso de planificación también debe incluir un plan de gestión de calidad para asegurar que los datos recolectados sean consistentes, comparables y utilizables.

Ver: <http://www.epa.gov/quality/> para obtener información sobre el Programa de Calidad de la EPA.

Ver: <http://www2.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program/tri-data-quality> sobre la Recolección de

Datos de Calidad TRI

El muestreo, análisis, preparación y almacenamiento de datos son componentes importantes de esta actividad. Lo más importante, los metadatos asociados deben incluirse deliberadamente para identificar cuándo, dónde, cómo, por qué y quién lo recolectó por lo que los datos tendrán la máxima credibilidad y la calidad documentada para el análisis actual y futuro. Esta es también la primera etapa en que las observaciones de muestreo y análisis y los resultados se convierten en formatos electrónicos por lo que se habrá de tener cuidado al transcribir correctamente la información escrita. El software de código abierto, incluyendo las hojas de cálculo pueden ser el medio más económico para almacenar datos para su análisis. Es preferible hacer la mayor cantidad de documentación y presentación de informes en formatos electrónicos para reducir los errores de ingreso de datos, tales como unidades equivocadas, cifras deci-

CUADRO 25: *Ciclo de vida de la información ambiental para el RETC (adaptado de la EPA de EE.UU.)*

males pérdidas, ortografías incorrectas, etc.

Ver: http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/upload/2006_10_20_cwfi_e_final-tribal-guidance.pdf
Página 4-18 inicia una discusión práctica sobre los metadatos de la calidad ambiental.

Ver: <http://www2.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program/electronic-reporting-toxics-release-inventoria-data-fi> para aprender acerca de la importancia de la información electrónica en el TRI de la EPA.

Cambio y Gestión de la Información

Asegurar una terminología común, tales como nombres coherentes de las instalaciones y de los parámetros recolectados es una necesidad crítica y parte de la implementación de "normas de datos". Sin estándares de datos no será posible integrar los datos y la información de diferentes programas o agencias. Un sistema para recibir, almacenar y recuperar datos, incluyendo los metadatos importantes deben incluir varios controles de calidad de datos como parte del programa general de gestión de la calidad. Una red que utilice los servicios de intercambio de datos entre programas, agencias u otros usuarios autorizados puede ser una buena manera de compartir datos a través de Internet sin la carga de recolectar los datos en una base de datos maestra. Debe refrescarse, o actualizar, los datos de forma regular y predeterminada.

Ver: http://www.epa.gov/fem/data_standards.htm sobre los estándares de datos ambientales

Ver: <http://www.exchangenetwork.net/toxics-release-inventory-tri-flw-implementación-guía/> sobre el uso de una red de intercambio para compartir los datos del TRI entre las partes interesadas

Acceso y uso de información

Es fundamental para esta actividad la capacidad de las partes interesadas y el público para encontrar, comprender y utilizar la información a través de interfaces de acceso y herramientas de análisis. Para lograr esto, se sugiere que un resumen tabular y / o gráfico de los datos a varias escalas geográficas, así como una capacidad de mapeo sean incluidos para visualizar la información y explorar posibles relaciones geográficas. Los materiales de capacitación, incluyendo documentos de orientación, talleres y seminarios en línea ayudarían a todos los usuarios a entender cómo acceder a los datos y lo más importante a utilizar los datos para los fines previstos.

Ver: <http://www.epa.gov/pollutantdischarges/> en una herramienta de acceso público para mejorar el acceso y análisis de datos de descarga de aguas residuales

Ver: <http://www2.epa.gov/toxics-release-inventory-tri-program/tri-data-and-tools> de herramientas de acceso público del TRI / retroalimentación de los interesados

La participación de los interesados en todos los aspectos del ciclo de vida de la información ambiental facilitará la cooperación y la mejora de la calidad y el uso de los datos. De hecho, permitir al público cuestionar los datos y la información, proporcionar sus propios datos para examen y recibir una respuesta a cada una de las solicitudes, sin repercusiones, en última instancia dará lugar a una mayor rendición de cuentas de las instalaciones, una reducción en las emisiones y mejoras en la calidad de los datos.

Ver: <http://www.epa.gov/quality/informationguidelines/> en la Guía de Calidad de la Información y la corrección de errores

Ver: <https://echo.epa.gov/help/how-to-report-error> sobre cómo informar de un error en los datos sobre las emisiones de las instalaciones

La legislación nacional debe otorgar facultades adecuadas a las autoridades públicas para reunir y actualizar la información. Las autoridades competentes deberían tener facultades de ejecución para obligar a los miembros de la comunidad regulada a proporcionar información en los casos de incumplimiento. Los regímenes RETC, por ejemplo, a menudo se desarrollan gradualmente, con información recolectada sobre una base anual para un número relativamente pequeño de sustancias en cantidades relativamente grandes desde el principio. A medida que la experiencia y las capacidades crecen, el RETC cubre más sustancias en cantidades umbrales más bajas. Las competencias relacionadas con la información deben estar orientadas a la recopilación de la información necesaria para cumplir con tales requisitos.

Comunidades indígenas

Los sistemas de información ambiental deben ser diseñados teniendo en cuenta las necesidades del público. En algunos países se puede necesitar información en varios idiomas, o deberán tomarse disposiciones especiales para poblaciones específicas, incluyendo los pueblos indígenas. Véase el Cuadro 26.

CUADRO 26: Acceso a la información para los pueblos indígenas

México y Costa Rica se han señalado como ejemplos positivos para tomar en cuenta las necesidades de los pueblos indígenas y asegurar que la información está disponible en traducción. El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) firmaron un acuerdo de cooperación en 2011 para garantizar el derecho de acceso a la información para los 7 millones de personas que hablan idiomas indígenas en el país, muchos de ellos como su único idioma.

En Costa Rica, la Ley n° 9097 de 2013 que regula el derecho de petición, establece las disposiciones especiales para las comunidades nativas o indígenas, establece en su artículo 5 que los miembros de estas comunidades tienen derecho a la ayuda del Defensor del Pueblo o de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas en la fabricación de solicitudes en español y a una pronta respuesta.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2.

El público tiene un interés en saber si los operadores de las instalaciones están en conformidad con las normas ambientales. Las autoridades de aplicación de la EPA de EE.UU. publican y actualizan anualmente el Mapa de Casos de Aplicación Concluidos de la EPA, que es un mapa interactivo que muestra información sobre las acciones y los casos de ejecución, incluyendo acciones civiles tomadas por la EPA en las instalaciones, los casos criminales perseguidos por la EPA bajo las leyes federales y el Código Penal de EE.UU., y los casos en los que la EPA presentó un importante apoyo a casos procesados bajo las leyes penales estatales. Los indicadores en el plano general marcan la ubicación del lugar o instalación donde se produjeron las violaciones o fueron descubiertos.⁷⁰

El eco-etiquetado es otro método de difusión de la información ambiental. Su objetivo es ayudar a "identificar los productos y servicios que tienen un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida, desde la extracción de la materia prima hasta la producción, uso y eliminación."⁷¹

2.2.5 Directriz 5

Los Estados deberían preparar y difundir periódicamente, a intervalos razonables información actualizada sobre el estado del medio ambiente, que incluya información sobre su calidad y sobre las presiones que se están ejerciendo en él.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, <http://www2.epa.gov/enforcement/enforcement-annual-results-concluded-cases-map-fiscal-year-fy-2014>.

⁷¹ web de la Comisión Europea de la etiqueta ecológica, <http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/>.

Discusión

Los informes del estado del medio ambiente han sido un método estándar de proporcionar una visión completa de la información sobre el medio ambiente durante varias décadas. En la región de América Latina y el Caribe, por ejemplo, los países con obligaciones legales nacionales para producir información sobre el estado del medio ambiente en los intervalos especificados incluyen Argentina, Belice, República Bolivariana de Venezuela, Chile, Guyana, Haití, México, Panamá y Uruguay. En algunos casos, los acuerdos de libre comercio incluyen la obligación de producir y difundir información sobre el medio ambiente sobre una base regular. En Colombia, esta obligación está consagrada en la Constitución.⁷²

72 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2.

CUADRO 27: Informes del estado del medio ambiente de Australia

El Ministro de Medio Ambiente, de conformidad con la Ley de Protección Ambiental y Conservación de la Biodiversidad de 1999, debe producir un informe a disposición del público en cuanto al estado del medio ambiente cada 5 años.

Los objetivos fundamentales de los informes del Estado del Medio Ambiente son poner a disposición la información relevante y útil sobre el estado del medio ambiente de Australia para el ministro, el departamento y más ampliamente para dar soporte a las decisiones sobre las políticas y la gestión ambiental a escala nacional y regional, y para dar al público acceso a información precisa y actualizada sobre el estado del medio ambiente de Australia.⁷³

Hay requisitos equivalentes en la mayoría de las jurisdicciones estatales y territoriales australianas. Por ejemplo, la Autoridad de Protección Ambiental produce un estado del informe de Medio Ambiente para el sur de Australia, cada cinco años, el última de los cuales fue publicado en 2013. La metodología de la evaluación del informe se basa en “fuerzas motrices, presiones, estado, impacto, respuesta y perspectivas (DPSIRO)”⁷⁴ La sección 10 de la protección del Estado de la Ley de Administración de Medio Ambiente de 1999 establece que la Autoridad de Protección del Ambiente de Nueva Gales del Sur debe producir e informar sobre el estado del medio ambiente cada tres años.⁷⁵ Otras jurisdicciones que cuentan con informes del Estado del Medio Ambiente incluyen a Victoria, Queensland y el Territorio Capital de Australia.⁷⁶

Hay otros tipos de informes públicos sobre el medio ambiente. Las autoridades públicas competentes en materia de administración de legislación ambiental pueden ser legalmente obligadas a presentar un informe anual sobre sus operaciones. Por ejemplo, los Parques Nacionales y de Vida Silvestre de Nueva Gales del Sur de conformidad con s 144B de la Ley de Vida Silvestre y Parques Nacionales de 1974 (NSW) producen un informe anual en el marco de la Ley de Informes anuales (Departamentos) de 1985 (NSW).

73 El Gobierno de Australia, Departamento de Medio Ambiente, “Estado de la presentación de informes para el Medio Ambiente”, disponible en <http://www.environment.gov.au/topics/science-and-research/state-environment-reporting> (Consultado el 3 de de marzo de 2014).

74 La Autoridad del Sur de Australia de Protección del Medio Ambiente, “Estado de la presentación de informes para el Medio Ambiente”, disponible en http://www.epa.sa.gov.au/soe_2013/index.html (Consultado el 3 de de marzo de 2014).

75 Ver NSW Estado de Informes del Medio Ambiente, <http://www.epa.nsw.gov.au/soe/>.

76 Ver Comisionado de Victoria para la sostenibilidad del medio ambiente, <https://www.ces.vic.gov.au/soe/about-state-environment-reporting>; Queensland Dept. of Environment and Heritage Protection, <http://www.ehp.qld.gov.au/state-of-the-environment/report-2011/>; Comisionado de ACT para la sostenibilidad y el medio ambiente, <http://www.environmentcommissioner.act.gov.au/publications/soe>

La frecuencia de estos informes varía, siendo los informes anuales o bienales los más comunes. Si un determinado país puede producir informes anuales o semestrales dependerá del alcance del reporte y las capacidades de las autoridades públicas. No es infrecuente que la frecuencia de informes del estado del medio ambiente sea cada tres o cuatro años. La adición de RETC y otras bases de datos electrónicas hace que sea más fácil producir informes anuales.

La presente Directriz también puede entenderse que se refiere a otros tipos de informes sobre el estado del medio ambiente, incluyendo los tipos de informes basados en los datos de seguimiento que se tratan en la Directriz 4. La calidad del aire, por ejemplo, por lo general puede ser objeto de un seguimiento continuo para algunos parámetros, y esta información puede ahora ser estructurada y puesta a disposición del público en tiempo real en línea (véase el recuadro 28).

CUADRO 28: Red de Monitoreo de Calidad del Aire

Para el cumplimiento de sus obligaciones en virtud de la legislación ambiental y para cumplir con los requisitos de las directivas de la UE (Turquía es un país candidato a la adhesión a la UE), Turquía, desde el año 2005, ha puesto en marcha una red de 122 estaciones automáticas fijas y 3 móviles para el monitoreo del aire en todo el país para constituir una Red de Monitoreo de Calidad del Aire. Los datos se dan a conocer en los valores medios por hora están inmediatamente disponibles en www.havaizleme.gov.tr. Además, los teléfonos móviles con aplicaciones de Internet pueden ser usados para acceder a dichos datos en <http://mobil.havaizleme.gov.tr>. Si bien el Reglamento correspondiente requiere 13 parámetros a medir, las estaciones fijas se utilizan principalmente para medir las concentraciones de SO₂ y PM₁₀, mientras se incorporan otros parámetros gradualmente. Las dioxinas se miden sobre una base anual en las plantas de cemento y otras instalaciones.

El Comunicado sobre el sistema de monitoreo continuo de emisiones obliga a las plantas a establecer sistemas de información en línea en tiempo real acerca de las emisiones al aire de sus instalaciones. Este comunicado describe los procedimientos de garantía de calidad necesarios para asegurar que un sistema de medición automática (AMS) instalado para medir las emisiones al aire es capaz de satisfacer los requisitos de los valores medidos que se encuentran en la legislación. Los resultados del monitoreo de emisiones se recogen en tiempo real y se registran en una base de datos en poder de la DG EIA, Permisos e Inspección, en el Departamento de Medición y Control del Ministerio de Medio Ambiente y Urbanización.

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Urbanismo de Turquía; Evaluación RENA: Revisión de los procedimientos de aplicación y ejecución de Turquía en el sector medioambiental (Diciembre 2011), www.renaneetwork.org

Los informes ambientales deben ser emitidos con regularidad y deben incluir información sobre la calidad y las presiones sobre el medio ambiente. “Las presiones sobre el medio ambiente” puede significar muchas cosas en el contexto del informe. Por ejemplo, el informe del medio ambiente del Estado Checo incluye información sobre las causas de los cambios en el medio ambiente, el estado y el desarrollo de sus elementos, las consecuencias de los cambios ambientales para la población humana y la evolución del derecho y la política ambiental.

Los informes en virtud de la presente orientación deben ser públicamente divulgados. La difusión puede tomar muchas formas. Por ejemplo, la legislación de Georgia requiere que se publique cada tres años un informe sobre el estado del medio ambiente. El informe también se pone a disposición en formato electrónico a través de la página web del Centro de Aarhus de Georgia.

Los países deben asegurar que los informes del estado del medio ambiente estén progresivamente disponibles en formato electrónico. La realización de informes electrónicamente puede habilitar funciones como la búsqueda para que el público pueda hacer más fácilmente comparaciones en el tiempo.

La publicación proactiva de la información ambiental también reduce los costos administrativos para las autoridades públicas, lo que garantiza una entrega más rápida de la información sin la necesidad de manejar solicitudes de información. Los sistemas de información bien estructurados también permiten que la información se actualice regularmente, a veces acercándose a la información en tiempo real. Por

otra parte, al tener la información disponible en forma detallada, el público puede utilizar la información de manera que se multiplican enormemente las capacidades de los recursos de las autoridades. Por ejemplo, el público puede reestructurar y analizar la información de nuevas formas que contribuyan a un debate público sobre una amplia gama de temas sociales y medioambientales. Las instituciones de los medios y de investigación también están habilitadas en sus tareas a través de la amplia disponibilidad de información ambiental.

En el diseño de sistemas de información ambiental, se debe prestar atención a garantizar la mayor difusión posible de la información en formas que sean fáciles de usar y sean accesibles. Debe incluirse la meta-información, incluyendo la información sobre cómo utilizar los datos, cómo unirlos, cómo acceder a información adicional, y la información para ponerse en contacto con las autoridades responsables. Se prefieren los sistemas gratuitos o de bajo costo, tales como Internet o los centros de información ambiental.

2.2.6 Directriz 6

En caso de amenaza inminente de daño para la salud humana o el medio ambiente, los Estados deberían asegurar que se difunde inmediatamente toda la información que permita al público⁷⁷ adoptar las medidas necesarias para evitar ese daño.

Discusión

La Directriz 6 indica que las autoridades públicas deben informar a la población en caso de emergencias ambientales. Su obligación de difundir la información se activa por cualquier "amenaza inminente" de daño a la salud humana o el medio ambiente. Esto significa que no tiene que ocurrir un daño real para difundir en forma inmediata la información que se necesite. No se hace distinción entre las amenazas causadas por las actividades humanas o por causas naturales.

Las emergencias ambientales generadas por los accidentes de trabajo u otros accidentes con sustancias peligrosas, como los de la central nuclear de Chernobyl en Ucrania y en las instalaciones químicas en Bhopal, India y Seveso, Italia, han llamado la atención sobre la necesidad del público de conocer y ser oído sobre los accidentes graves que puedan afectarles.

CUADRO 29: Derecho internacional relativo a los accidentes industriales

Como consecuencia del accidente de Chernobyl, la comunidad internacional adoptó la Convención de 1986 sobre la pronta notificación de accidentes nucleares. El Convenio, que incluye 119 Partes a partir de finales de 2014, se refiere a la notificación entre los Estados, aunque lo más significativo es que es la primera convención mundial que obliga a disponer de información ambiental específica. La Convención de los accidentes industriales CEPE incluye disposiciones sobre el acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. El artículo 9, párrafo 1, de dicho Convenio exige a las Partes asegurar que se le da al público en las zonas que puedan verse afectadas por un accidente industrial resultante de una actividad peligrosa cierta información adecuada mínima. El artículo 9, párrafo 2, requiere que la Parte de origen le de al público en las zonas que puedan verse afectadas la posibilidad de participar en los procedimientos pertinentes sobre las medidas de prevención y preparación; el público de la Parte afectada debe tener la oportunidad equivalente a la del público de la Parte de origen. El artículo 9, párrafo 3, requiere que las Partes proporcionen a las personas físicas o jurídicas que sean o que son susceptibles de ser afectadas negativamente por los efectos transfronterizos de un accidente industrial, el acceso a la justicia equivalente al que existe para las personas dentro de su propia jurisdicción.

⁷⁷ "Público" se puede definir como una o más personas físicas o jurídicas y sus asociaciones, organizaciones o grupos. [Esta nota está en las Directrices originales.]

Bajo la Guía, la información específica que las autoridades públicas deberían diseminar incluye toda la información que podría permitir al público adoptar medidas para prevenir el potencial daño. Como mínimo, la información debe brindarse al público que puede resultar afectado por la amenaza inminente, aunque una amplia difusión puede con frecuencia ser el medio más eficaz de informar al público. Muchas situaciones de emergencia tienen potenciales efectos transfronterizos, por lo que es crítico la notificación e información a través de fronteras y en varios idiomas. La información que permita al público tomar medidas preventivas o de mitigación pueden incluir, entre otras cosas, la naturaleza de la amenaza que incluye características biológicas, físicas, químicas y las recomendaciones de seguridad, las predicciones sobre cómo podría desarrollarse la amenaza, los resultados de las investigaciones, e las medidas correctivas y preventivas que deben adoptarse.

La legislación regional y nacional sobre accidentes industriales típicamente incluye disposiciones que especifican qué tipo de información debe estar permanentemente a disposición del público. Esto puede incluir información general sobre cómo alertar al público, si es necesario, y la información adecuada acerca del comportamiento adecuado en caso de un accidente grave o una indicación de dónde se puede acceder a esa información. Algunas instalaciones pueden ser clasificadas como especialmente arriesgadas y aplicarán requisitos adicionales. Por ejemplo, la legislación puede requerir que todas las personas que podrían verse afectadas por un accidente grave que se origina en una determinada categoría de establecimiento reciban regularmente información clara y comprensible sobre las medidas de seguridad y comportamiento que debe adoptarse en caso de un accidente grave. La Directiva de la Unión Europea Seveso sobre accidentes industriales,⁷⁸ por ejemplo, incluye un anexo que especifica la información mínima requerida.

Las leyes y reglamentos de planificación relacionados con emergencias y el derecho a la información también suelen incluir disposiciones sobre participación pública. La participación del público puede ser necesaria en el establecimiento de planes de emergencia, en la planificación, permitiendo o construyendo instalaciones de alto riesgo, en las modificaciones de este tipo de locales, y en cualquier construcción o desarrollo en las proximidades de dichas instalaciones que puedan aumentar el riesgo o las consecuencias de un accidente industrial.

Pueden existir disposiciones especiales para los trabajadores en las instalaciones que manejan o usan sustancias peligrosas. En los EE.UU., se requiere la Hoja de Datos de Seguridad del Material que se adjunta a los materiales peligrosos en el lugar de trabajo. Lo mismo se requiere en virtud de la legislación de la UE en virtud del anexo II del Reglamento de la UE (CE) n° 1907/2006 (REACH), modificado por el Reglamento (CE) no. 453/2010, que obliga al tipo de información que debe incluirse en la SDS.

Debido a la urgencia en la prevención de daños, la Directriz exige una difusión "inmediata" de la información. La difusión sin demora puede ayudar a salvar vidas y evitar daños en situaciones que implican una amenaza inminente para la salud humana o el medio ambiente. En 1998, un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ocupó de este tema.⁷⁹ El Gobierno en cuestión había olvidado de entregar información esencial que habría permitido a los ciudadanos evaluar los riesgos que ellos y sus familias, pudieran correr si continuaban viviendo en una ciudad particularmente expuesta al peligro de accidentes en una fábrica de producción local de fertilizantes. El Tribunal sostuvo que, al no proporcionar información oportuna, el Estado no cumplió con su obligación de garantizar el derecho del demandante al respeto de su vida privada y familiar en virtud del artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos.

Con el fin de aplicar la legislación relacionada con la presente Directriz, los Estados deben designar a las

⁷⁸ Directiva 2012/18 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 4 de julio de 2012, sobre el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

⁷⁹ *Guerra v. Italia*, Solicitud No 14967/89, [1998] CEDH 7, CEDH 1998-I.

autoridades públicas responsables de la difusión de información en determinadas circunstancias y debe obligar a las autoridades públicas, en especial a los gobiernos locales, a desarrollar planes de preparación de emergencia. Se debe prestar atención a la notificación a las autoridades locales, hospitales y bomberos, y servicios médicos de emergencia que puedan llamarse inmediatamente después. Las autoridades locales son las más adecuadas para distribuir algunos tipos de información. El personal debe estar debidamente capacitado en particular mediante el uso de simulacros, en particular en el manejo de sustancias peligrosas. Deben utilizarse varios medios de comunicación para la notificación de la población dependiendo de las circunstancias locales, que pueden incluir la radio, la televisión, los sistemas de alerta pública, e Internet.

2.2.7 Directriz 7

Los Estados deberían proporcionar los medios para la creación efectiva de capacidad y fomentarla, tanto entre las autoridades públicas como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental.

Discusión

La presente Directriz tiene en cuenta el hecho de que los ciudadanos pueden necesitar asistencia con el fin de lograr el acceso a la información ambiental. Se encuentran disposiciones similares en otras partes de las Directrices con respecto a la participación pública y el acceso a la justicia (véanse las Directrices 14 y 25).

CUADRO 30: Mejoras en el sistema de alerta temprana de Bangladesh, en colaboración con el Sistema Regional Integrado de amenazas múltiples de alerta temprana para Asia y África (RIMES)

En 2009 Bangladesh realizó importantes mejoras en su sistema de alerta temprana en relación con las inundaciones. RIMES ayudó al Departamento Meteorológico de Bangladesh y al Centro de Predicción de Inundaciones y Alerta con la transferencia de tecnología y creación de capacidad para mejorar los cronogramas de previsión meteorológica y las inundaciones. El Gobierno de Bangladesh fue capaz de movilizar US \$ 28 millones del Fondo de Resiliencia Climática para mejorar un sistema de alerta temprano comprensivo. Además de mayores plazos, las mejoras incluyen:

- Predicción estacional
- Alerta temprana de inundaciones repentinas
- Previsión de clima extremo Storm surge modeling
- Modelado de oleada de la tormenta
- “Foro Monsoon”: un diálogo dos veces al año entre los usuarios nacionales y locales⁸⁰

El pronóstico de inundaciones y monitoreo del nivel del río está accesible en línea durante la temporada de monzones.⁸¹

Ver <http://www.unescap.org/features/bangladesh-improves-disaster-early-warning-system-with-ESCAP-support>

<http://www.rimes.int/em/fl> De alerta temprana-sistema-desarrollado por rimas-y-CfaN-en-bangladesh-a-posición-tivo-ejemplo-de-diálogo-entre-científicos-y-comunidades /

⁸⁰ Junta de Desarrollo del Agua de Bangladesh: Predicción de crecidas y el Centro de Advertencia, disponible en <http://www.ffwc.gov.bd/> (Consultado el 3 de marzo de 2014).

⁸¹ ibídem

El lenguaje es similar al encontrado en los instrumentos jurídicos relacionados con el Principio 10 de Río, en reconocimiento de la necesidad de que los miembros del público tengan asistencia para ejercer sus derechos y oportunidades. Los materiales de orientación y capacitación relacionados con estos

CUADRO 31: Mapas de riesgo de incendios diarios de Argentina

Desde el año 2000 en relación con la necesidad de desarrollar planes nacionales de manejo del fuego, las autoridades argentinas emiten mapas de riesgo de incendios diarios utilizando el Índice de Haines y datos meteorológicos. Los mapas se publican a través de la Web.

Ver: <http://www.smn.gov.ar/?mod=dpd&id=4>.

instrumentos podrían proporcionar herramientas útiles para la planificación y ejecución de actividades específicas de creación de capacidad. Las tres Directrices para la creación de capacidad también reconocen que la educación ambiental y la sensibilización son bases importantes para la aplicación del Principio 10 de Río (véase el Cuadro 32).

CUADRO 32: Educación y la conciencia ambiental

La obligación de promover la educación ambiental y la conciencia ambiental entre el público se encuentra en forma consistente con en una serie de instrumentos internacionales, entre ellos el principio 19 de la Declaración de Estocolmo; Artículo 6, párrafo (a) (i), de la Convención Marco; artículo 13 de la CDB; artículo 19 de la Convención de Lucha contra la Desertificación; y diversos párrafos de la Agenda 21 . Se han tomado también iniciativas para promover la educación ambiental en varios foros internacionales. Por ejemplo, las Naciones Unidas han declarado 2005 a 2014 como el Decenio de las Naciones Unidas de la Educación para el Desarrollo Sostenible, siendo la UNESCO el organismo principal de ejecución.

En Perú, un capítulo entero de la Ley del Medio Ambiente está dedicado a la educación ambiental (Sección III, Capítulo 4). La educación ambiental se define aquí como un proceso integral que imparte el conocimiento, las actitudes, los valores y las prácticas para el desarrollo de las actividades de una manera ambientalmente racional (Artículo 127). Por otra parte, la autoridad ambiental y el Ministerio de Medio Ambiente están llamados a coordinar programas educativos para garantizar que se incluyan temas ambientales. Además de cubrir los procesos naturales y la función de los seres vivos y la forma de interactuar con la naturaleza, esta educación también pretende fomentar la participación ciudadana en temas ambientales e impartir el conocimiento del marco legal de los derechos y obligaciones en relación con la protección del medio ambiente. En relación a este último punto, se espera que los medios de comunicación públicos y privados participen en la difusión (artículos 289-130).

La Ley de Organización del Medio Ambiente (Ley N° 7554) de Costa Rica también incluye un capítulo sobre la educación ambiental y la investigación. En ella se estipula que el Estado, los municipios y otras instituciones públicas y privadas deben garantizar que se presta la debida atención a las preocupaciones ambientales en todo momento en los planes de estudios de educación formal y no formal en todos los niveles, con miras a la adopción de una cultura de respeto para el medio ambiente con el fin de lograr el desarrollo sostenible (Artículo 12).

Fuente de ejemplos: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2..

Debido a que los funcionarios actúan al servicio del público, es razonable esperar que deberían ayudar a facilitar el uso público de las herramientas creadas en virtud del Principio 10 de Río, proporcionando información, orientación y soporte. La asistencia y la creación de capacidad, además, pueden construir confianza y respeto entre los tomadores de decisiones y las partes interesadas. En Austria, por ejemplo, el programa de gobierno de 2008 incluía el objetivo de una administración pública de alta calidad innovadora, cooperativo, eficiente y con el hilo conductor de una orientación mejorada al ciudadano. La República Checa incluye capacitación sobre los derechos públicos de acceso a la información ambiental

en la capacitación de inducción a nuevos funcionarios. También la creación de capacidad es un tema para acceso a la justicia (ver en la directriz 25).

El reconocido abogado MC Mehta convenció al Tribunal Supremo de la India en 1991 que el Estado tenía la obligación legal bajo la constitución y las leyes de la India de crear conciencia pública sobre los temas ambientales.⁸² En consecuencia, el Tribunal ordenó la realización de anuncios públicos sobre el medio ambiente a través de medios de comunicación públicos, específicamente en los cines, y en la radio y la televisión nacional.

Las enmiendas de 2014 a la Ley de Protección del Medio Ambiente de China incluyen una disposición que exhorta al gobiernos popular, en todos los niveles, a fomentar las organizaciones de base autónomas, las organizaciones sociales y voluntarias ambientales como un mecanismo para facilitar un ambiente favorable para la protección del medio ambiente.⁸³

Esta disposición también puede ser considerada a la luz de las normas legales en materia de educación ambiental. La orden del Tribunal Supremo de la India para implementar cursos de educación ambiental se llevó a cabo de manera gradual, pero con el tiempo dio lugar a un plan de estudios modelo adoptado por el Consejo Nacional de Investigación y Capacitación para la Educación. La construcción de las capacidades de los miembros del público para acceder a la información y utilizarla, debe comenzar a una edad temprana. Muchas escuelas incluyen la concientización ambiental en sus planes de estudio. Un ejemplo de un paquete de educación ambiental estandarizado para niños en edad escolar se muestra en el Cuadro 33.

“Proporcionar medios para” y “estímulo” puede tomar muchas formas. Una medida importante es que los poderes públicos cuenten con personal responsable en la creación de capacidad.

82 MC Mehta v Unión de la India, 1992 AIR 382; 1991 (2) Suppl. SCR 378; 1992 SCC (1) 358. Ver también MC Mehta, en el Interés Público (Prakriti Publications, 2009), en 441-445.

83 Art. 9. Ver Programa de Gobernanza Ambiental UE-China (traducción no oficial).

CUADRO 33: Green Packs (Paquetes Verdes)

El Paquete Verde es un kit de educación ambiental multimedia utilizado para enseñar a los niños entre las edades de 11 y 14 sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. El paquete verde es producido por el Centro Regional del Medio Ambiente para Europa Central y Oriental y está destinado a profesores y alumnos de las escuelas en todo Europa. Desde su puesta en marcha en 2002, con el Paquete Verde se ha producido en 20 idiomas en 18 países.

La versión en línea, <http://www.greenpackonline.org>, incluye 23 temas en una caja de herramientas, con información específica de cada uno de los 15 países. El Paquete Verde en línea también cuenta con planes de lecciones descargables en todos los idiomas locales, así como pruebas, juegos de dilema y fragmentos de películas. Hasta la fecha, más de 40.000 maestros en estos países han recibido capacitación sobre cómo utilizar el Paquete Verde y cerca de 4,5 millones de estudiantes han sido educados a través de sus materiales multimedia interactivos. Se presentó un “Paquete Verde Junior” a los estudiantes más jóvenes en el “Medio Ambiente para Europa” Conferencia Ministerial de 2007 en Belgrado, seguido por el paquete “Pasos Verdes” para las familias y los hogares.

En noviembre de 2014, el Pack Verde fue seleccionado como uno de los 25 mejores prácticas a nivel mundial de Educación para el Desarrollo Sostenible (EDS) en la Conferencia de la EDS de la UNESCO en Nagoya, Japón.

Fuente: Centro Ambiental Regional para Europa Central y del Este, <http://education.rec.org>

Las herramientas de información electrónicas, tales como sitios web fáciles de usar, son medios eficaces para ayudar al público a obtener información sobre cómo ejercer sus derechos en virtud de legislación nacional de aplicación de Principio 10 de Río. Sin embargo, no todos los miembros del público puedan acceder a este tipo de herramientas, en particular los ancianos, analfabetos, personas en situaciones de pobreza, etc. También deberían utilizarse más herramientas tradicionales de información, tales como folletos o guías escritas, por ejemplo, sobre cómo solicitar información o iniciar un procedimiento de revisión. Sin embargo, ambos tipos de herramientas deben ser además de, y no en lugar de, medidas para garantizar que los funcionarios provean asistencia y asesoramiento en persona. Por ejemplo, los funcionarios pueden necesitar ayudar a los miembros del público a perfeccionar sus solicitudes de información para que sean más claras o específicas.

La creación de capacidad dirigida a las propias autoridades también es de importancia crítica. Los funcionarios públicos por encima de todos los demás necesitan tener conocimiento de los marcos legales y de políticas nacionales y obligaciones internacionales. También tienen que entrenarse en habilidades prácticas, incluyendo la gestión de documentos y la gestión financiera para instituir nuevas prácticas.

Al igual que con otros aspectos del Principio 10 de Río, los gobiernos podrían necesitar tomar disposiciones especiales para ciertas poblaciones, como las minorías indígenas, étnicas o religiosas, o los menos favorecidos.

CUADRO 34: Centros de Aarhus

Desde el 2002, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), en estrecha cooperación con la Secretaría del Convenio de Aarhus, ha apoyado la creación de Centros de Aarhus así como centros de información ambiental pública en una serie de países de Asia Central, Europa del Este y la región del Cáucaso, en muchos casos, también con la participación del Medio Ambiente y la Seguridad (ENVSEC ver www.envsec.org), una asociación de varias organizaciones internacionales. A partir de 2014, los Centros de Aarhus, o Centros de Información Pública Ambiental, se habían establecido en 13 países (Albania, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Moldavia, Montenegro, Serbia, Tayikistán y Turkmenistán). En 2009, la OSCE apoyó el desarrollo de un conjunto de directrices sobre la orientación estratégica, puesta en marcha y las actividades de los Centros de Aarhus. Muchos de los que participan en la iniciativa del Centro de Aarhus se reúnen periódicamente para intercambiar experiencias y lecciones aprendidas. El Centro de Aarhus de la Unión Europea fue creado por la ONG Client Earth en 2011.

Derecho de la India a la Información ha dado lugar a varios casos de éxito, pero continúa haciendo frente a las dificultades de ejecución (véase el Cuadro 61 en la Directriz 15). Price Waterhouse Coopers ha emitido un informe sobre el entendimiento de los aspectos clave y las limitaciones para aplicar la Ley de RTI (junio de 2009). Para ayudar en la aplicación, el Tribunal Verde Nacional de la India (NGT) produce un manual sobre sí mismo en la Sección 4 (1) (b) de la Ley de Derecho a la Información, véase <http://www.greentribunal.gov.in/writereaddata/notice/RTI-Manual-NGT-1Oct2014.pdf> (accedido el 31 de agosto de 2015). La Ley también establece programas de capacitación para desarrollar la capacidad de ejecución (véase el Cuadro 35).

CUADRO 35: Capacity-Fomento de la capacidad bajo la Ley de Derecho a la Información en India

Las solicitudes de derecho a la información han tenido grandes impactos en exponer la corrupción desde que la Ley de Derecho a la Información fue aprobada en 2005. La ley requiere la creación de capacidad sea desarrollada por las instituciones como el Departamento de Personal y Capacitación, la Comisión de Información Central y las Comisiones de Información del Estado. Se requieren programas de capacitación para los funcionarios en el marco de la Ley de Derecho a la Información del 2005.⁸⁴ En 2005, el Departamento de Personal, Quejas y Pensiones (Dopt) se embarcó en una alianza de 5 años con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) en el proceso de capacitación de las partes interesadas RTI que tuvo éxito en la capacitación de cerca de 100.000 partes interesadas.⁸⁵ A pesar de este impresionante número, un estudio de caso del 2012 del Banco Mundial sobre su aplicación encontró que el 60% de los oficiales de información pública no había recibido capacitación y que esto fue identificado a través de entrevistas como una limitación en la implementación.

Fuente: <http://rti.gov.in/>

⁸⁴ Gobierno de la India, "Derecho a la Información". 2005.

⁸⁵ "La implementación de Derecho a la Información: Un estudio de caso de la India ", Banco Mundial; 2012. <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Recursos/285.741-1343934891414/8787489a1344020463266/RTI-CS-India-RevFin-LJ.pdf>

Algunas de las Directrices de esta sección tienen por objeto aumentar la capacidad de los ciudadanos para hacer uso de las oportunidades de acceso a la información ambiental. Las herramientas específicas de creación de capacidad se tratan más adelante en las Directrices 4 y 7. Entre las herramientas más eficaces que las autoridades pueden utilizar para promover el acceso del público a la información ambiental es designar funcionarios dedicados como puntos de contacto para las funciones de información pública. Sin embargo, debe tenerse cuidado que estos oficiales sirven como algo más que un filtro para el público hacia ciertas autoridades, así como una oportunidad para corrupción. El agente especial debe actuar como un mediador que puede ayudar a conseguir la máxima transparencia. Otros de estos mecanismos incluyen la promoción activa de acceso a la información ambiental a través de un mediador, comisionado u otro funcionario responsable.

La capacitación de las autoridades públicas a todos los niveles es esencial con el fin de asegurar que el público cuente con respuestas adecuadas a sus solicitudes de información. A veces es necesario garantizar que las autoridades públicas comprendan los objetivos de las políticas públicas relacionadas con el amplio acceso a la información ambiental. Se necesitan recursos financieros para construir la capacidad del público para solicitar el acceso a la información ambiental.

Por el contrario, el público puede encontrar dificultades para obtener acceso a la información medioambiental cuando estas herramientas y mecanismos no existen. Tal vez el mayor obstáculo para el acceso es la falta de comprensión de las autoridades públicas y una mala actitud hacia la cooperación con el público o el respeto de los derechos básicos. Las autoridades públicas pueden caer bajo el fenómeno de "captura regulatoria" en el que se encuentran bajo la influencia de la comunidad regulada, y reaccionan con más interés a los que están en posiciones de poder e influencia, mientras que dejan de lado de forma automática los intereses del público en general. Incluso pueden asumir una actitud protectora hacia los intereses de la institución. El problema de la captura regulatoria puede funcionar como una barrera de acceso para el público a la información en poder del regulador.

Diversas organizaciones han comenzado a dar seguimiento a los Estados sobre la legislación y la implementación con respecto al acceso a la información en general. Estas organizaciones han desarrollado

sistemas de indicadores con la intención de marcar el progreso (o la falta de progreso) en el tiempo. Véase el Cuadro 36. Los sistemas de clasificación de libertad de información específicos pueden ser considerados también en relación con una serie de indicadores relacionados con el Principio 10 de Río (véase la discusión en la Parte II, Sección 1).

CUADRO 36: Sistemas de clasificación

El Centro para el Derecho y la Democracia y el Access-Info Europe ha desarrollado el Sistema de Clasificación de RTI para evaluar la solidez del marco legal para garantizar el derecho a la información en un país determinado. En el corazón de la metodología para la aplicación de la Clasificación RTI existen 61 indicadores, seleccionados de una amplia gama de normas internacionales sobre el derecho a la información, así como el estudio comparativo de leyes de derecho a la información de todo el mundo. La legislación del país se evaluó de acuerdo con siete áreas temáticas: derecho de acceso, alcance, solicitud de procedimientos, excepciones y rechazos, apelaciones, sanciones y protecciones y medidas de promoción. El sistema de clasificación de RTI muestra que los países con puntajes altos tienden a haber adoptado un acceso a las leyes de información durante los últimos cinco años, lo que refleja el progreso realizado en el establecimiento de normas internacionales en este campo. Las características de las leyes más fuertes incluyen procedimientos claros para las solicitudes de información y órganos de control fuertes. El índice se centra en el marco legal y no mide la calidad de la implementación. De acuerdo con el índice de RTI 2013 los 5 primeros países en acceso a la información son Serbia, India, Eslovenia, Liberia y El Salvador.

Ver: <http://www.rti-rating.org>

A group of people, likely from the Bororo Umm tribe, standing in a line outdoors. They are wearing traditional clothing, including hats and long robes. The background shows large, rounded rocks under a clear sky.

3. Participación del público en la toma de decisiones medioambientales

3.1 Panorama general

Las siguientes siete Directrices se basan en el segundo pilar del Principio 10 de Río, es decir, la participación del público en la toma de decisiones ambientales. La siguiente tabla ofrece un resumen de las principales recomendaciones en cada Directriz y los elementos para su aplicación.

©Fotografía: Vít Hassan, "Un pequeño grupo de niños de una tribu Bororo Umm" de 2006 a través de Flickr, Creative Commons.

Directriz 8

Los Estados deberían garantizar que existen oportunidades para una participación efectiva del público desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado⁸⁶210 las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

Directriz 9

En la medida de lo posible, los Estados deberían realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público de forma transparente y consultiva. Entre ellos se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se dará a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.

Directriz 10

Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición de los miembros del público interesado en una manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

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.

⁸⁶ El "público interesado" se puede definir como el público afectado, o que pueda verse afectado por, o que tenga un interés en la toma de decisiones ambientales. A los efectos de esta definición, las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos de acuerdo con la legislación nacional Se considerará que tienen un interés. [Esta nota está en las Directrices originales.]

Directriz 12

Los Estados deberían asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

Directriz	Requerimientos generales	Elementos de implementación
Directriz 8	Los Estados deben garantizar oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones ambientales	Temprano Eficaz Toma de decisiones relacionada con el ambiente El público interesado debe ser informado
Directriz 9	Los Estados deben buscar activamente la participación del público y garantizar oportunidades adecuadas	En la medida de lo posible Hacer esfuerzos Transparentes Consultivos Oportunidades adecuadas para que público exprese su opinión
Directriz 10	Los Estados deben asegurar que toda la información relevante esté disponible	Objetivo Comprensible Oportuno Eficaz Para el público interesado
Directriz 11	Tomar en cuenta las observaciones del público; las decisiones finales deben hacerse públicas	Razonabilidad
Directriz 12	La participación debe producirse de nuevo cuando se revisa una decisión	Cuando hayan surgido circunstancias no consideradas antes Ambientalmente significativa En la medida en que lo permitan las circunstancias
Directriz 13	Participación del público en la preparación de normas, jurídicamente vinculantes y las políticas, planes y programas	En una etapa apropiada Normas que podrían tener un efecto significativo sobre el medio ambiente Políticas, planes y programas relacionados con el medio ambiente
Directriz 14	Creación de capacidad para promover la participación pública en la toma de decisiones ambientales	Los Estados deben proporcionar educación ambiental Concientización

Guideline 13

Los Estados deberían considerar los modos adecuados de asegurar, en una etapa adecuada, la contribución del público a la preparación de reglas jurídicamente vinculantes que puedan llegar a tener un efecto significativo en el medio ambiente y a la elaboración de políticas, planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Guideline 14

Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en

los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.**3.1.1 Consideraciones sobre las directrices de 8-14 (participación del público en la toma de decisiones ambientales)**

La participación del público es uno de los medios principales para la introducción de valores de la comunidad en la toma de decisiones, y es quizás el medio más legítimo para tomar en cuenta las relaciones sociales a largo plazo, que incluso se extiende entre generaciones, y valores. El valor de la participación pública en la gestión y toma de decisiones está cada vez más reconocido. La Constitución de Túnez de 2014 es uno de los ejemplos más recientes de un Estado que promueve expresamente un marco de una sociedad civil participativa, como la base de la soberanía popular.⁸⁷ Otra importante afirmación del principio se encuentra en el artículo 10, apartado 3 del Tratado de la Unión Europea: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.”

La participación aumenta un sentido de propiedad sobre los resultados, aumenta la legitimidad de la toma de decisiones, y conduce a una mayor cohesión social. La presente Directriz reconoce los beneficios de la participación pública en la toma de decisiones ambientales, y los desafíos que pueden enfrentarse. Desde el punto de vista de las autoridades públicas, hay varios beneficios derivados de la participación del público. Una de ellos es la probabilidad de que la participación del público de lugar a decisiones de mejor calidad, en base a una mayor gama de información. Los tipos de información que pueden ser mejorados a través de la participación del público incluyen el conocimiento local de informar a los tomadores de decisiones y garantizar que el diseño final del proyecto sea práctico y aplicable. La participación también puede ayudar a resolver problemas a través de soluciones de diseño más robustas desarrolladas con experiencia local. El proceso de diálogo público aumenta la aceptación del público y el apoyo de las decisiones finales, sobre todo si se puede demostrar que las preocupaciones públicas fueron tratadas adecuadamente. Por último, la participación del público en general, favorece la cohesión social, mostrando respeto por los derechos de los ciudadanos y el público, y promueve el diálogo y la participación del público en los asuntos cívicos.

La Comisión Ambiental de Trinidad y Tobago en el Caso Talismán ⁸⁸ estableció los beneficios de la participación pública en la toma de decisiones ambientales de la siguiente manera:

- Mejora la comprensión de los problemas por parte de todas las partes;
- Encuentra un terreno común y determina si se puede llegar a un acuerdo sobre algunas cuestiones;
- Destaca ventajas y desventajas que deben ser abordadas en la toma de decisiones; y
- Mejora la comprensión general de los problemas asociados con un proyecto, así como el proceso general de toma de decisiones

Por otra parte según lo declarado por la Comisión, “las evaluaciones ambientales pretenden generar información de mayor calidad sobre los potenciales impactos ambientales” a través de una política de consulta para mejorar la calidad de las decisiones, dando una oportunidad para que el proponente y el tomador de decisiones hagan frente a las “preocupaciones, problemas y valores.” Por otra parte, puede ser una herramienta útil para evitar conflictos socio-ambientales. La Defensoría del Pueblo del Perú ha declarado que de los 214 conflictos sociales durante el año 2011, el 55% se consideraron conflictos socio-ambientales, particularmente en relación con las empresas mineras y las comunidades locales.⁸⁹

⁸⁷ Ver preámbulo de la Constitución de 2014, que se refiere al objetivo de “construir un régimen participativo, democrático, republicano, en el marco de un Estado civil, donde la soberanía reside en el pueblo.” Traducción no oficial, Fundación Jazmín.

⁸⁸ *Talisman (Trinidad) Petroleum Ltd. v. Autoridad de Gestión Ambiental, Caso No. EA3 de 2002.*

⁸⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2..

La participación pública debe llevarse a cabo al inicio del proceso de toma de decisiones, cuando todas las opciones están abiertas. Debe tener el potencial de influir en la decisión. En algunos casos, como resultado del procedimiento de participación del público, será obvio que una actividad propuesta debe ser cambiada radicalmente, o incluso abandonada por completo.

La información disponible para el público debe mantenerse actualizada, y en algunos casos los resúmenes no técnicos de la información deben generarse con el fin de ayudar a facilitar la participación del público. Los Estados también deberían tomar otras medidas para construir capacidades para la participación del público, en particular mediante la educación ambiental y la sensibilización.

Por otra parte, la participación del público no desplaza la responsabilidad última de la administración pública del funcionario a cargo. El poder de decisión queda en manos de las autoridades públicas, que tienen que tener en cuenta el resultado de la participación del público en la toma de decisiones, en su caso, y debe dar la debida importancia a los comentarios recibidos.

El término “toma de decisiones ambientales” se discute más abajo pero puede incluir permisos y aprobaciones, incluida la evaluación del impacto ambiental (EIA), la evaluación ambiental estratégica (EAE), la ordenación del territorio, la planificación sectorial, la gestión de recursos, la conservación de la naturaleza y la biodiversidad, la aprobación de la comercialización de productos químicos y transgénicos, la redacción de leyes, etc. Otra área de toma de decisiones ambientales implica enfoques de participación en los mecanismos de gobierno relacionados con los derechos de tierras comunitarias o de agua, tales como los comités de agua del pueblo. Como mínimo, deben calificarse como toma de decisiones ambientales cualquier procedimiento administrativo en que una autoridad medioambiental es la principal autoridad en la toma de decisiones o tiene responsabilidades de consulta.

La consideración de los impactos ambientales en la toma de decisiones se ha elevado al nivel de un estándar aceptado en situaciones transfronterizas, que fue descrito por la Corte Internacional de Justicia en el Caso Plantas de Celulosa⁹⁰ como regla general del derecho internacional. Los estándares para la evaluación del impacto ambiental incluyen, además, el acceso pleno a la información ambiental y participación para el público interesado.

Considerando que el acceso a la información ambiental emplea el principio de “toda persona”, la participación del público en la toma de decisiones ambientales está especialmente dirigida al “público interesado”, es decir, los miembros del público con una participación o interés particular en el proceso de toma de decisiones. El público interesado puede variar dependiendo del tipo de toma de decisiones y el tema.

Cualquier consulta con las partes interesadas y el público debe llevarse a cabo correctamente. Para ser adecuada, la consulta debe llevarse a cabo en un momento cuando las propuestas se encuentran todavía en una etapa de formación; la consulta debe incluir suficientes propuestas concretas que permita que las personas consultadas puedan emitir un juicio y una respuesta inteligente; debe brindarse el tiempo adecuado para la consulta y la respuesta; y el resultado de la consulta debe tenerse en cuenta de manera consciente cuando se toma la decisión final.⁹¹

Una decisión judicial reciente de Jamaica refuerza muchos de estos principios básicos y muestra cómo

90 Argentina v Uruguay (2010), p. 14.

91 Ver . R. v del Norte y la Autoridad de Salud de Devon Oriental; Ex Parte Coughlan [2001] QB 213 a 258 [108]. Ver también BJ Preston, ‘Consulta: Un aspecto de la corrección de procedimientos en la toma de decisiones administrativas’ (2008) 15 Revista Australiana de Derecho Administrativo 185, 187-192 (elaboración de los cuatro requisitos para una consulta adecuada).

los conjuntos complejos de intereses tienen que ser justa y razonablemente abordados en la toma de decisiones ambientales (véase el Cuadro 37). Jamaica, además, sirve como un ejemplo para los países de derecho consuetudinario que pueden no tener un marco legislativo específico, pero donde el derecho consuetudinario genera la aplicación de las normas jurídicas reconocidas incluso cuando la consulta se lleva a cabo de manera voluntaria.

CUADRO 37: El Caso de Pear Tree Bottom ⁹²

Pear Tree Bottom, localizado en la costa norte de Jamaica, era una franja costera ecológicamente sensible, programado para designación como área protegida bajo la Política de Jamaica para la creación de un Sistema Nacional de Áreas Protegidas. En julio de 2005, la Autoridad de Conservación de Recursos Naturales (NRCA) concede un permiso para un desarrollo hotelero a una compañía española, Hoteles Piñero Jamaica Limited (HOJAPI) para la construcción de un hotel de 1.918 habitaciones en el sitio. Poco después, las ONG del Norte de Jamaica, Conservation Association (NJCA) y Jamaica Environment Trust (JET) y cuatro residentes locales solicitaron que el Tribunal Supremo de Jamaica realizara una revisión judicial de la decisión de la NRCA y la Agencia Nacional de Medio Ambiente y Planificación (NEPA) para conceder el permiso.

Los principales temas abordados por el tribunal eran si la NRCA no consultó adecuadamente con otros departamentos gubernamentales pertinentes conforme a lo dispuesto por la ley y si las reuniones públicas llevadas a cabo por la NRCA y NEPA respondieron a las expectativas legítimas de los ciudadanos. Jamaica no ha promulgado regulaciones para abordar el procedimiento para realizar EIAs y consultar al público y más bien se basó en directrices internas de la NEPA.

El Tribunal anuló la decisión de conceder el permiso, que sostiene en parte, que las agencias no cumplieron con el estándar jurídico de derecho común para la consulta, ya que retuvieron del público el informe de ecología marina y dos anexos al EIA. El tribunal también determinó que las agencias abusaron de su poder de toma de decisiones al circular a sabiendas un EIA incompleto, lo que aumenta la posibilidad de que el público llegara a conclusiones inexactas y erróneas sobre el impacto del desarrollo en Pear Tree Bottom. Esta acción privó al público de la información necesaria para tomar una decisión plenamente informada e inteligente y constituye una violación de la confianza legítima de los ciudadanos de la participación justa y significativa. El tribunal aplicó la “definición Sedley” de la norma legal para la consulta pública que fue aprobada por Lord Woolf en *R v del Norte y la Autoridad de Salud de Devon Oriental, Ex Parte Coughlan (2001) QB 213, 258*:

No se discute que, independientemente de si la consulta a las partes interesadas y el público es un requisito legal, si se lleva a cabo debe hacerse correctamente. Para ser adecuada, la consulta debe llevarse a cabo en un momento cuando las propuestas se encuentran todavía en una etapa de formación; la consulta debe incluir suficientes propuestas concretas que permita que las personas consultadas puedan emitir un juicio y una respuesta inteligente; debe brindarse el tiempo adecuado para la consulta y la respuesta; y el resultado de la consulta debe tenerse en cuenta de manera consciente cuando se toma la decisión final: *R v Brent London Borough Consejo Ex p. Gunning (1985) 84 168 LGR*.

El tribunal citó el caso Represa Chalillo, en particular, de la opinión disidente del Lord Walker, de Gestingthorpe en cuanto a que “el estado de derecho no debe sacrificarse a la inversión extranjera, por muy deseable que sea”.

Fuente: Danielle Andrade, Jamaica Environment Trust. El caso se describe adicionalmente en Andrade, Danielle E., Excell, Carole y González, Candy, Derechos Procesales de Observancia del Ciudadano en el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental en Belice y Jamaica, INECE Novena Conferencia Internacional sobre la Observancia Medioambiental de 2010.

⁹² *La Asociación de Conservación del Norte de Jamaica y otros v. La Autoridad de Conservación de Recursos Naturales y Otros (2006) Reclamo No. HCV 3022 de 2005, disponible en <http://supremecourt.gov.jm/content/northern-jamaica-conservation-association-et-al-v-natural-resources-conservation-authority> (Consultado el 21 de enero de 2015).*

En 2014, la Reunión de las Partes del Convenio de Aarhus adoptó una decisión que tomó nota de una serie de recomendaciones sobre la aplicación de las disposiciones de participación pública de la Convención en los artículos 6-8. Véase el Cuadro 38. Debido a que la Convención de Aarhus es un instrumento jurídico internacional vinculante totalmente desarrollado, algunas de las recomendaciones son específicas de las distintas disposiciones de la Convención que no puedan ser ampliamente adoptadas fuera del ámbito geográfico de aplicación de la Convención. Sin embargo, debido a que se basan en la práctica de los Estados, muchas de las recomendaciones también serán útiles para los que no son Partes en cualquier parte del mundo que buscan mejorar la aplicación de la legislación pertinente relacionada con el segundo pilar del Principio 10 de Río. Las recomendaciones de Maastricht, por lo tanto, pueden ser consultadas en relación con las Directrices de Bali 8-14 ya que proporcionan ejemplos de buenas prácticas específicas, además de los mencionados en esta guía.

CUADRO 38: Recomendaciones de Maastricht sobre promoción de la participación pública efectiva en la toma de decisiones en asuntos ambientales⁹³

Elaboradas mediante un proceso abierto y participativo con los comentarios del público, las Recomendaciones de Maastricht se adoptaron el 1 de julio de 2014 en la Quinta Reunión de las Partes de la Convención de Aarhus. Las recomendaciones son bastante detalladas, y consisten de 190 párrafos y un anexo. Varias recomendaciones del documento tienen como objetivo ayudar a los Estados a preparar el marco legal y diseñar procedimientos específicos de participación pública en la toma de decisiones. Otras recomendaciones se refieren a los puntos individuales de la Convención sobre materias como la participación del público temprana y efectiva, los plazos, la notificación, el contenido de la documentación, la actualización de la información, audiencias y otros procedimientos para la toma de comentarios, tomar en cuenta el resultado, y su publicación. La flexibilidad, la supervisión y la consulta activa son elementos clave, junto con los recursos adecuados, la capacitación y las normas de la administración pública y el servicio. En el anexo se refiere a las tareas en un procedimiento de participación pública en particular que puede ser delegado a otra autoridad pública, una entidad independiente, o el promotor del proyecto. Esta guía era necesaria para abordar las diferencias en la toma de decisiones ambientales en los Estados que sean Partes en la Convención debido a las tradiciones jurídicas y acontecimientos históricos y por lo tanto sería de posible relevancia para las no Partes.

⁹³ ECE / MPPP / 2014/8, disponible en <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envpppdm/pp-dm-recs.html>

La participación del público en la toma de decisiones ambientales ofrece la oportunidad de tener en cuenta los intereses de los diferentes actores de la sociedad, incluyendo los nueve “grupos principales” identificados en la Agenda 21: comercio e industria, niños y jóvenes, agricultores, pueblos indígenas y sus comunidades, autoridades locales, organizaciones no gubernamentales, comunidad científica y tecnológica, mujeres y trabajadores y sindicatos. Algunos de los principales grupos puedan exigir una atención especial, debido al hecho de que han sido históricamente desfavorecidos o marginados (mujeres, pueblos indígenas), son poco estudiados (niños y jóvenes), o se han enfrentado a obstáculos logísticos debido a la distancia, gasto o dificultad en los viajes (agricultores, pueblos indígenas). Los Estados, las organizaciones y las partes interesadas han considerado la participación de estos grupos en la toma de decisiones y la formulación de políticas relevantes como una cuestión de justicia ambiental.

Los foros específicos ofrecen plataformas para el intercambio de buenas prácticas y el desarrollo de estándares internacionales con respecto a grupos particulares. Para dar un ejemplo, las buenas prácticas

para la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones ha dado grandes pasos en los últimos tiempos, debido en gran parte al aumento del reconocimiento del papel que desempeñan los pueblos indígenas en la conservación de la naturaleza y la protección del patrimonio natural. El Congreso Mundial de Conservación entre otros, ha puesto específicamente la atención sobre el papel de los pueblos indígenas en la conservación y la aplicación de un enfoque basado en los derechos para reducir la pobreza y conservar la naturaleza.

Principio 10 de Río y los derechos de los pueblos indígenas

La doctrina del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) sostiene que las comunidades indígenas y dependientes de los recursos tienen derecho a estar plenamente informados y participar plenamente en las decisiones relativas a los recursos de los que dependen.⁹⁴ El CLPI ha sido reconocido en muchos foros internacionales. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales reconoce al CLPI en sus (Artículos 15 y 16). El sistema interamericano de derechos humanos ha reconocido los derechos relacionados con la doctrina en el caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam⁹⁵ en el que declaró que era imprescindible para la salvaguardia de las comunidades indígenas tener una consulta adecuada, y el consentimiento previo e informado. Sin embargo, es importante tener en cuenta que actualmente no existe un consenso internacional sobre la interpretación de CLPI y, en consecuencia, el contenido de dicho consentimiento puede variar mucho dependiendo de la ubicación.

Artículos 18, 19 y 32 (2) de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas:

Artículo 18: Los pueblos indígenas tienen el derecho a participar en la toma de decisiones en cuestiones que afecten sus derechos, a través de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.

Artículo 19: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten.

Artículo 32 (2): Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas a fin de obtener su libre consentimiento informado antes de la aprobación de cualquier proyecto que afecte sus tierras o territorios y otros recursos, en particular en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos u otros.

En el ámbito de las Naciones Unidas se han identificado elementos de un entendimiento común de CLPI.⁹⁶ Por ejemplo, los Estados deberían procurar el CLPI de las comunidades indígenas y las comunidades dependientes de recursos antes de que las actividades puedan afectar la tierra u otros recursos naturales que estas comunidades usan u ocupan. Para que tenga sentido, el consentimiento informado debe ser procurado con suficiente antelación a cualquier decisión por parte del Estado o de terceros, o cualquier inicio de las actividades del operador que afectará las comunidades y sus tierras, territorios y recursos.

⁹⁴ Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, Foro Permanente para los Temas Indígenas, 4ta sesión, Punto 4 de la Agenda Provisional, Documento de la ONU E / C.19 / 2005/3 (17 de febrero de 2005).

⁹⁵ Caso del Pueblo Saramaka v. Surinam, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) Caso N° 185, 12 de agosto de 2008.

⁹⁶ Informe del Seminario Internacional sobre Metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas, Foro Permanente para los Temas Indígenas, 4ta sesión, Punto 4 de la Agenda Provisional, Documento de la ONU E / C.19 / 2005/3 (17 de febrero de 2005).

Seguidamente se desarrolla una breve explicación de algunos de los elementos del CLPI.

Libre: La toma de decisiones y la recopilación de información de las comunidades potencialmente afectadas no deberán en ningún caso ser limitados por la coacción, la amenaza, la manipulación, o el poder de negociación desigual. El consentimiento debe ser totalmente voluntario.

Previo: Para que tenga sentido, el consentimiento informado debe buscarse con suficiente antelación a cualquier decisión por parte del Estado o de terceros, o cualquier inicio de las actividades por el proponente del proyecto que afectará a las comunidades y sus tierras, territorios y recursos.

Informado: La divulgación de información sobre la naturaleza, finalidad, impacto esperado, riesgos y beneficios del desarrollo propuesto deben ser realizados plenamente y con precisión, en una forma que sea accesible y comprensible para las comunidades afectadas con una comprensión de la forma en que específicamente se beneficiarán, y cómo estos beneficios se comparan con los efectos previstos y los posibles escenarios del peor caso (y alternativas). Por otra parte, las comunidades potencialmente afectadas deben estar completamente informadas de sus propios derechos y entender los procesos legales para la ejecución del proyecto.

Consentimiento: El consentimiento no significa necesariamente que todos los miembros de las comunidades afectadas deben estar de acuerdo, sino más bien que el consentimiento se determinará de conformidad con el derecho consuetudinario y la práctica, o de alguna otra manera acordada por la comunidad. Las comunidades afectadas deben especificar qué persona / entidad los representa, y los proponentes del proyecto deben respetar al representante (s) elegido por la comunidad como el único proveedor (s) legítimo de consentimiento. Para muchas personas, el término "consentimiento" connota que el consentimiento no debe ser coercitivo y totalmente voluntario; para estas personas, el término "libre" es redundante ⁹⁷

En algunos regímenes, los Estados han considerado cómo aplicar la doctrina en circunstancias particulares, y han desarrollado una orientación normativa. Un ejemplo es el Akwé: Las directrices de Kon se desarrollaron en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Véase el Cuadro 39.

⁹⁷ Ver Anne Perrault et al, Asociaciones para el éxito en áreas protegidas.: Interés Público y los Derechos de la comunidad local con el consentimiento informado previo (CFP), 19 Geo. Int'l Env'tl. L. Rev. 475, 490 (2007).

CUADRO 39: Akwé: Kon⁹⁸

El Convenio sobre la Diversidad Biológica ha adoptado un conjunto de directrices voluntarias para la realización de evaluaciones de los impactos culturales, ambientales y sociales de proyectos de desarrollo que hayan de realizarse, o que probablemente tengan impacto, en lugares sagrados o en tierras o aguas ocupadas o utilizadas por las comunidades indígenas y locales. Véase la Decisión COP VII / 16 y la Decisión de la COP VIII / 28 en la evaluación del impacto "de la diversidad biológica". Con respecto al Principio 10 de Río, varias disposiciones de las directrices Akwé- Kon están destinadas a asegurar la participación efectiva de las comunidades indígenas y locales, mientras que el párrafo 62 de las directrices se ocupa de la transparencia y la rendición de cuentas.

⁹⁸ Disponible en <http://www.cbd.int/doc/publications/akwe-brochure-en.pdf> (Consultado el 14 de febrero de 2015).

3.1.2 Enfoque integrado / estratégico para la participación del público en la toma de decisiones ambientales

Los Estados deberían adoptar un enfoque estratégico para la participación del público en la toma de decisiones ambientales, integrando el principio en sus operaciones en todos los niveles de gobierno. Las formas y las características de la participación pública en la toma de decisiones varían en función de la

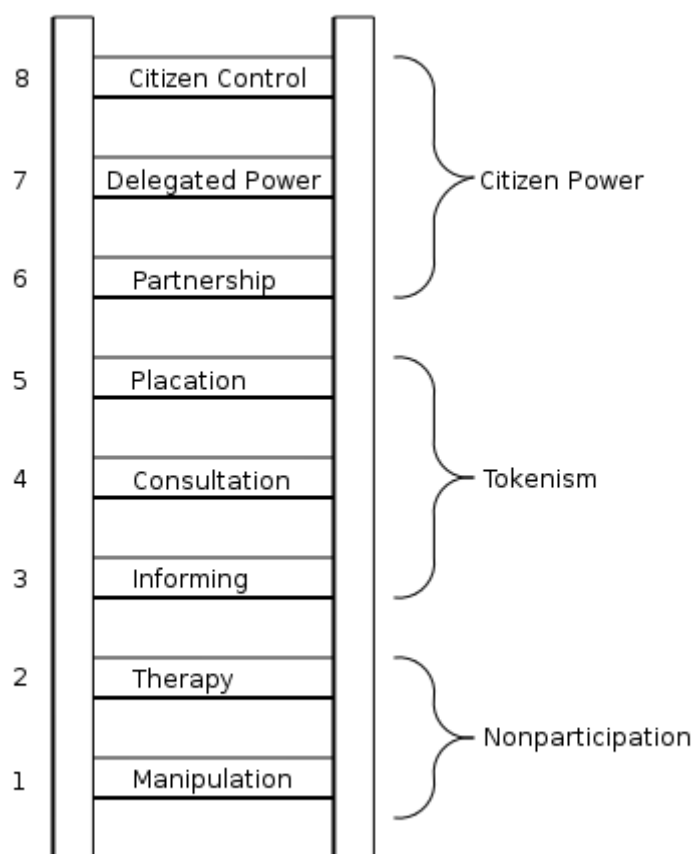


Figura 1. Ocho peldaños en la escalera de la participación ciudadana

naturaleza de la decisión, el alcance de su impacto, y los intereses necesarios a ser tomados en cuenta. En 1969, Sherry Arnstein R. escribió un artículo titulado “Una Escalera de Participación Ciudadana”⁹⁹ en la que propone un marco de ocho peldaños en la escalera en las tres categorías principales de “poder ciudadano”, “meramente simbólico” y “no participación”. Ver Figura 1. El marco de Arnstein ha tenido gran influencia derivando en los últimos años en otras “escaleras de participación.” La Guía Internacional de Participación Pública de la EPA de los EE.UU.¹⁰⁰ y la Asociación Internacional para el Espectro de la Participación Pública,¹⁰¹ por ejemplo, describen cinco etapas: informar, consultar, implicar, colaborar y potenciar. Observando el ámbito geográfico de la toma de decisiones, en el nivel más local las comunidades suelen tener un mayor nivel de empoderamiento,¹⁰² mientras que para las decisiones de ámbito nacional o internacional tienden a aplicarse procesos democráticos más complejos. Del mismo modo, cuando individuos o grupos específicos sienten en gran medida los impactos de un proceso de toma de decisiones en particular, estos mismos individuos o grupos deben tener más derechos y garantías con respecto a la sustancia, el procedimiento y la imparcialidad del proceso.

Los miembros del público que participan en la toma de decisiones pueden frustrarse por la incapacidad de comprender a qué nivel y en qué procesos es mejor centrar sus esfuerzos. Un individuo o grupo que participa en un procedimiento de toma de decisiones específico puede encontrar que tiene problemas con las decisiones a nivel de políticas de planificación que no están bajo consideración, por ejemplo en el

99 Arnstein, Sherry R. “Una escalera de la participación ciudadana” JAIP , Vol. 35, No. 4, Julio 1969, pp. 216-224.

100 Disponible en <http://www2.epa.gov/international-cooperation/public-participation-guide> (Consultado el 14 de febrero de 2015).

101 Disponible en <http://www.iap2.org.au/resources/iap2s-public-participation-spectrum> (Consultado el 14 de febrero de 2015).

102 En 2014, la nueva Constitución de Túnez, en el artículo 139, hace especial mención del requisito de la participación pública en el ámbito local, con respecto a determinadas decisiones estratégicas, de la siguiente manera: “Las autoridades locales deberán adoptar los mecanismos de la democracia participativa y los principios de gobierno abierto para asegurar una mayor participación de los ciudadanos y la sociedad civil en la preparación de los programas de desarrollo y de gestión de tierras y seguimiento de su implementación, de conformidad con la ley.” Traducción no oficial, Fundación Jazmín.

ámbito del desarrollo urbano. Cuando no existen mecanismos para la resolución de problemas “en general” a nivel estratégico y de planificación, las tensiones en la sociedad que, podrían abordarse a ese nivel tienden a surgir en los procesos de toma de decisiones específicas. Esto tiene el efecto de frustrar el procedimiento de participación del público y eliminar sus beneficios para la toma de decisiones.

El enfoque integrado en la toma de decisiones requiere la representación de una amplia variedad de intereses en un proceso o procedimiento en particular. En consecuencia, uno de los aspectos importantes de la aplicación del Principio 10 de Río en esta área es el de establecer mecanismos de consulta y coordinación interministerial. Esto puede extenderse a la creación de comités u órganos permanentes para tales fines. La coordinación interministerial es especialmente necesaria en el nivel de toma de decisiones estratégicas (véase la discusión en la Directriz 13, más adelante).

3.1.3 Mecanismos legislativos

Aunque no es el único tipo de procedimiento de toma de decisiones ambientales cubierto por el Principio 10 de Río, la EIA es sin duda uno de los más relevantes. La Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto define la “evaluación de impacto” como “el proceso de identificación de las futuras consecuencias de una acción actual o propuesta.”¹⁰³ Hay muchas formas de evaluación de impacto, varias de las cuales tienen aspectos ambientales. El EIA es un procedimiento iterativo y de deliberación dirigido a minimizar los impactos ambientales adversos en la planificación y el otorgamiento de permisos. Es parte de una familia de procedimientos de toma de decisiones que incluye permisos integrados.

El EIA está incluido en la Declaración de Río (Principio 17) y la Corte Internacional de Justicia ha declarado que, al menos en un contexto transfronterizo, “puede ser considerado actualmente como un requisito en virtud de las leyes generales internacionales”.¹⁰⁴ El EIA en diversas formas se puede encontrar en la gran mayoría de países de todo el mundo.¹⁰⁵ Las normas internacionales en el EIA se han adoptado a través de convenios regionales, instituciones financieras internacionales, organizaciones profesionales internacionales, y a través de la práctica del Estado. Predominantemente, las normas del EIA incluyen procedimientos de participación pública totalmente elaborados. El EIA no es necesariamente un procedimiento de toma de decisiones en sí mismo, aunque en algunos de los sistemas tiene el efecto de un acto administrativo final. En muchos sistemas es un sub-procedimiento que se lleva a cabo dentro de un procedimiento de autorización administrativa, como la autorización del proyecto.

La consideración de los impactos ambientales en la toma de decisiones estratégicas, incluyendo el desarrollo de planes, programas, políticas, legislación y reglamentación, se puede activar a través de la evaluación ambiental estratégica. La Evaluación Ambiental Estratégica (SEA por sus siglas en inglés) es cada vez más reconocida como importante, en particular en términos de cómo SEA y EIA pueden trabajar juntos. Cuando SEA está ausente, o el público carece de la capacidad para participar a nivel estratégico, el público a menudo intenta realizar acciones de política en el nivel de EIA, que puede ser muy frustrante para todos los interesados. Es importante que haya comprensión de los niveles de toma de decisiones y donde se puede actuar, al igual que en las oportunidades para que el público participe en los diferentes niveles de toma de decisiones para que sea complementario y bien coordinado.

Un tipo relacionado de toma de decisiones ambientales es de permiso integrado o de concesión de licencia, que por lo general se aplica a las actividades en curso que no están sujetos al EIA. Las decisiones

103 IAIA, “¿Qué es la evaluación del impacto?” (Octubre de 2009).

104 Ver caso de Plantas de Celulosa (Argentina / Uruguay). Ver también Gabčíkovo-Nagymaros (Hungría / Eslovaquia) , Opinión concurrente del juez Weeramantry, Informes CIJ 1997, p.7; CIT Proyecto de artículos sobre prevención del daño transfronterizo, art. 7 y comentario; Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, art. 206.

105 Por ejemplo, ya en 2005, se determinó por medio de una encuesta que 18 de los 23 países africanos contaban con legislación relacionada con el EIA. Véase Comisión Económica para África, “Examen de la aplicación de la evaluación del impacto ambiental en determinados países africanos” (diciembre de 2005).

de concesión de licencias, donde las actividades tienen impactos ambientales significativos potenciales, pueden estar sujetas a la participación del público que es comparable al encontrado en los procedimientos de EIA. Dependiendo de los sistemas que existan, tal toma de decisiones puede ser del tipo de permiso integrado, permiso sectorial, auditoría ambiental, o peritaje por expertos ambientales. Otros tipos de decisiones que puede incluir la definición de “toma de decisiones ambientales” son la fijación de tarifas, las aprobaciones para la introducción de nuevos productos en el comercio, incluidos los organismos modificados genéticamente (OMG) o sustancias químicas, y las decisiones destinadas a la remediación.

Las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial, han adoptado políticas de salvaguardias elaboradas que incluyen EIA, SEA y el acceso a la información. La financiación del Banco Mundial está supeditada a las obligaciones internacionales de un país en esta área. OB / BP 4.01 es la política general del Banco Mundial sobre la evaluación del impacto ambiental y social. La participación de los interesados es un elemento esencial de la política. Para el proyecto hidroeléctrico Nam Theun 2 en Laos, por ejemplo, se llevaron a cabo 400 reuniones durante un proceso de evaluación de 10 años, así como consultas internacionales en cuatro países. Los resultados del proceso de participación incluyen la creación de un diálogo abierto entre las partes interesadas, la adopción de la Política Nacional de Medio Ambiente y Sostenibilidad Social para el Sector de la Energía Hidroeléctrica, la creación de una Autoridad de Gestión de cuencas y defensa y la mejora de la comprensión de los riesgos de la ribera en el sistema internacional del Río Mekong.¹⁰⁶

En la región de la Comisión Económica para Europa, dos acuerdos ambientales multilaterales, establecen las normas regionales para la participación del público en la evaluación del impacto ambiental. Estas dos convenciones son la Convención sobre la EIA transfronteriza (Convenio de Espoo) y el Convenio de Aarhus. La interacción entre estas dos convenciones se ha analizado recientemente en el contexto de la orientación preparada en virtud del Convenio de Espoo. Véase el Cuadro 40.

106 Agi Kiss, Asesor Regional de Salvaguardias, Banco Mundial. “Evaluación de Impacto Ambiental y Social y Ambiental Estratégico y Evaluación Social del Banco Mundial.” Presentación en MOP6, Convenio de Espoo (Ginebra, 4 de junio de 2014).

CUADRO 40: Requisitos para la participación del público a nivel nacional en el marco del Convenio de Aarhus

La aplicación de las disposiciones pertinentes de la Convención de Aarhus complementa la aplicación del artículo 2, apartado 8, del Convenio de Espoo, en la realización de la participación pública en el procedimiento de EIA. El artículo 6, párrafo 2, del Convenio de Aarhus detalla los requisitos para notificar al público interesado acerca de un procedimiento de toma de decisiones específicas. La notificación puede ser por medio de comunicación pública o individualmente, según proceda. El marco nacional claramente:

- a) Dispone que se informe al público al inicio del proceso de toma de decisiones, de manera adecuada, oportuna y eficaz; y
- b) Especifique, como mínimo, el contenido obligatorio de la notificación pública (de acuerdo con la Convención), tales como la descripción de la actividad propuesta, la autoridad responsable, y el proceso de toma de decisiones (su naturaleza, el inicio y la duración prevista, las oportunidades de la participación del público durante el proceso, la información disponible - en particular, la información pertinente sobre medio ambiente - y las formas en que el público interesado podrá obtener más información, etc.).

En el diseño de un marco nacional hay que tener en cuenta que, según el Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus, los comentarios de periodistas sobre un proyecto, en la prensa o en programas de televisión, no son una manera suficiente para asegurar la notificación de conformidad con el artículo 6, párrafo 2, del Convenio de

CUADRO 40: Requirements for public participation at the national level under the Aarhus Convention (continued)Aarhus.¹⁰⁷

Las partes deben establecer un marco nacional con los plazos específicos para los procedimientos de participación pública para las distintas fases dentro del proceso de toma de decisiones. Dichos plazos deben ser razonables, teniendo en cuenta el tiempo suficiente para informar al público y para que el público se prepare y participe de manera efectiva.

El Artículo 6, apartado 4, exige que la participación del público ocurra al inicio de la toma de decisiones. La legislación nacional debe establecer la participación del público cuando todas las opciones siguen abiertas con el fin de garantizar que cualquier procedimiento de participación pública no sea una mera formalidad. Este requisito va de la mano con el requisito de notificación temprana del público (véase más arriba), y también con el requisito de que las Partes, en su caso, fomenten el diálogo y el intercambio de información entre los promotores de proyectos y el público interesado, incluso antes de presentar la solicitud de permiso.

La participación pública efectiva depende de que toda la información pertinente sea puesta a disposición del público interesado para que pueda formular observaciones informadas. Siguiendo el requisito establecido en la Convención, la legislación nacional debería exigir que las autoridades competentes ofrezcan al público interesado acceso a toda la información relevante para la toma de decisiones, de forma gratuita, y tan pronto como esté disponible. Esto implica que el suministro de información no debe limitarse únicamente a las partes seleccionadas de la documentación del EIA, no debe depender del volumen, y la información en poder de los promotores del proyecto no puede ser excluida. Los poderes públicos pueden retener cierta información en los casos especificados, sobre la base de las excepciones previstas en la Convención. Pero las reglas deben especificar que cualquier motivo de denegación debe interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público en la divulgación. Como regla general, la totalidad del informe del EIA debe ponerse a disposición.¹⁰⁸

Por último, de acuerdo con el Artículo 6, párrafo 9 de la Convención de Aarhus, las Partes deben garantizar que el público esté informado de la decisión final, inmediatamente después de su adopción y deben hacer de acceso público la decisión y los motivos y consideraciones en los que se base (véase también el Art. 6, párrafos. 1 y 2, del Convenio de Espoo). Implícito en el artículo 5, párrafo 2, del Convenio de Aarhus está el requisito de que las autoridades públicas deben mantener todos los documentos relevantes, incluyendo la solicitud, documentación del EIA y la decisión final, en listas de acceso público, registros o archivos.

Fuente: Guía general sobre la mejora de la coherencia entre la Convención y la evaluación del impacto ambiental dentro de la experiencia ecológica del Estado en los países de Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central (ECE / MPEIA / 2014/2), aprobado en la decisión IV / 8 de la Reunión de la Partes en el Convenio de Espoo, disponible en www.unece.org.

107 ACCC / C / 2009 / n ° 37 (Bielorrusia), ECE / MP.PP / 2011/11 / Add.2, párrafo 86.

108 ACCC / C / 2005/15 (Rumanía), ECE / MP.PP / 2008/5 / Add.7, párr. 27.

Otros tipos importantes de procedimientos en los que existen oportunidades de participación pública incluyen audiencias del permiso de planificación y audiencias legislativas en los distintos niveles de gobierno. Una herramienta importante en algunos países es la iniciativa legislativa popular bajo la cual una solicitud suscrita por un número determinado de ciudadanos puede dar lugar a la obligación del legislador a considerar una propuesta legislativa concreta.¹⁰⁹

109 Este mecanismo está presente por ejemplo en América Latina. Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, la participación y la justicia en materia de medio ambiente en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de las mejores prácticas. CEPAL y las Naciones Unidas. LC / L.3549 / Rev.2..

3.1.4 Instrumentos de aplicación y obstáculos que incluyen desafíos que enfrenta el público 103

Las autoridades públicas que se dedican a mejorar la participación del público a menudo llaman la atención sobre la falta de conocimiento y las capacidades de los miembros del público. Las autoridades públicas desempeñan un papel fundamental en la creación de capacidades. Como se menciona en la Directriz 7, en la India se considera incluso el deber constitucional de los poderes públicos de fomentar la capacidad de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones ambientales. Deben ponerse a disposición recursos financieros para desarrollar la capacidad de los ciudadanos para hacer uso de las oportunidades en el campo de la participación pública en la toma de decisiones ambientales. Algunas de las Directrices de Bali están encaminadas a aumentar las capacidades de la población para hacer uso de las oportunidades para la participación del público. Las herramientas específicas de creación de capacidad se tratan más adelante en las Pautas del 9 y 14.

Las autoridades públicas y los miembros del público pueden trabajar en conjunto para mejorar el desempeño ambiental y la protección del medio ambiente. En muchas sociedades, el público tradicionalmente juega un papel importante en la vigilancia del ambiente. Los ciudadanos preocupados son los “ojos y oídos” en el terreno y con frecuencia tienen los mismos objetivos finales que las autoridades y otras partes interesadas. El aumento de la función de la población en el control puede generar confianza, así como desarrollar el conocimiento. En las sociedades con una práctica de larga data en la participación del público en la supervisión, el público en general también participa en el diseño y establecimiento de programas de monitoreo.

Por el contrario, el público puede tropezar con obstáculos al participar cuando no existen estas herramientas y mecanismos. Tal vez el mayor obstáculo para el acceso a las oportunidades de participación es la falta de comprensión de los poderes públicos sobre la importancia de la participación pública y el papel que puede jugar, reflejado en una mala actitud hacia la cooperación con el público o el respeto de los derechos básicos. Las autoridades públicas a menudo pueden ser más sensibles a lo que se percibe en las posiciones de poder e influencia, y en ocasiones descontar automáticamente los intereses del público en general. Incluso pueden asumir una actitud protectora hacia los intereses de la institución. Se debe prestar atención a los incentivos que existen en la administración pública. Es esencial la capacitación de las autoridades públicas a todos los niveles. A veces es necesario garantizar que las autoridades públicas comprendan los objetivos de las políticas públicas de los requisitos de participación pública. Las autoridades públicas deben ser sensibilizadas, entre otras cosas, al hecho de que la participación pública puede resolver los conflictos y contradicciones en una etapa temprana, evitando procedimientos más costosos y que consumen mucho tiempo después.

Como se presentó con anterioridad, el público debe conocer los niveles de toma de decisiones y las áreas donde hay mayores oportunidades de participar e influir en determinados tipos de problemas. Si los miembros del público se proponen enfrentamientos políticos en procesos específicos de aprobación de EIA, habrá decepción y fallas de proceso.

Por último, las autoridades y el público tienen que protegerse contra los esfuerzos de los promotores del proyecto para mantenerse por debajo de los umbrales de toma de decisiones en un esfuerzo por evitar la participación del público. Una táctica muy conocida es que un solo propietario u operador realice actividades a través de pequeñas empresas independientes con el fin de mantenerse en los límites de tamaño. Esto puede controlarse a través de la revisión de las normas sobre la participación en el caso de un cambio sustancial a un procedimiento de toma de decisiones.

3.2 Guía para la implementación de cada Directriz

3.2.1 Directriz 8

Directriz 8

Los Estados deberían garantizar que existen oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado ¹¹⁰ las oportunidades que tienen de participaren en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

Discusión

Esta directriz de introducción general se puede aplicar a todas las formas de toma de decisiones ambientales, incluyendo el día a día, tomas de decisiones específicas con posibles impactos ambientales, tales como permisos, licencias y aprobación de los proyectos sobre la base de evaluaciones de impacto ambiental, así como tomas de decisión estratégica tales como la formulación de políticas, la planificación y el desarrollo de programas, y la legislación y reglamentación. También se aplicará a las decisiones adoptadas durante la supervisión y presentación de informes. Dos oraciones y una nota al pie de la Directriz cubren una amplia gama de conceptos relacionados con la participación del público que deben reflejarse en toda la estructura y los procedimientos legislativos destinados a aplicar el Principio 10 de Río. Estos incluyen la puntualidad y efectividad, las etapas de la toma de decisiones, el alcance del interés y preocupación, y los procedimientos específicos, tales como la notificación.

Debido a que prácticamente toda adopción de decisiones puede ser “relacionada” con el ambiente, para fines legislativos los Estados a menudo establecen que se requieren formas de revisión ambiental que implican la participación del público en los casos en los que hay potenciales impactos ambientales “significativos”. El término “significativo” tiene un significado legal que se puede definir en la ley o se desarrolla a través de la práctica. Por ejemplo, el Convenio de Espoo incluye los siguientes criterios para ser utilizados en la determinación de la importancia ambiental de las actividades:

- (a) Tamaño: cuando las actividades propuestas son de grandes dimensiones para el tipo de actividad de que se trata;
- (b) Ubicación: actividades que se encuentran en o cerca de un área de sensibilidad ambiental especial o de importancia (como los humedales designados bajo la Convención de Ramsar, parques nacionales, reservas naturales, sitios de especial interés científico, o sitios de importancia arqueológica, cultural o histórica); También, actividades propuestas en lugares donde se proponen las características del desarrollo que sería probable que tenga efectos significativos en la población; y
- (c) Efectos: actividades propuestas con efectos particularmente complejos y potencialmente adversos, incluidos los que dan lugar a graves efectos en seres humanos o en especies u organismos valorados, los que amenazan la utilización real o potencial de una zona afectada y los que causan una carga adicional que no puede ser sostenida por la capacidad de carga del medio ambiente.¹¹¹

La determinación del alcance de los impactos es una parte de la fase de selección de toma de decisiones ambientales. La Comisión Europea ha desarrollado una guía para las autoridades nacionales sobre el filtro de los EIA.¹¹²

¹¹⁰ El “público interesado” se puede definir como el público afectado, o que pueda verse afectado por, o que tenga un interés en la toma de decisiones ambientales. A los efectos de esta definición, las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos de acuerdo con la legislación nacional se considerará que tienen un interés. [Esta nota está en las Directrices originales.]

¹¹¹ Convenio de Espoo, Apéndice III.

¹¹² Comisión Europea, Guía para filtros de EIA, (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, junio de 2001). Disponible de <http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/eia-guidelines/g-screening-full-text.pdf>

“La participación pública temprana” significa que el público puede participar en una etapa lo suficientemente temprana en la toma de decisiones para tener un impacto efectivo en la decisión que se considera. Mientras que algunos países pueden aplicar políticas encaminadas a la preparación para la participación y así ir más allá de lo que está en la ley, “temprano” en el sentido de la Directriz consiste en alentar las normas legales para la participación que se activa hacia el comienzo de la toma de decisiones. Mientras más temprano en el proceso de toma de decisiones se involucra el público, más eficaz será su participación. La participación del público temprana en los sistemas de gobierno local asegura la apropiación y aceptación, que se ha encontrado que mejora la sostenibilidad de los proyectos.¹¹³ La postergación de la participación del público reduce la flexibilidad en la toma de decisiones y puede hacer más difícil asumir mejoras reales o considerar alternativas que puedan ser apoyadas por los defensores y las partes interesadas por igual.

La participación pública temprana puede ser vista como la participación cuando todas las opciones están abiertas (es decir, no se han tomado decisiones sobre el proyecto, permisos, licencias, programas, políticas o planes de cualquier tipo). Por lo tanto, las autoridades no deben entrar en acuerdos con los proponentes de proyectos que busquen reducir el rango potencial de las decisiones previas a la realización de la participación del público. Por ejemplo, la capacidad de considerar una alternativa de “no acción” (también llamada la “opción cero”) en virtud de la cual podrá ser retirada una actividad propuesta implica que una amplia gama de posibles decisiones está bajo consideración. La participación temprana en este sentido “tiene un significado especial si la actividad propuesta se refiere a una tecnología que no se aplica previamente en el país y que se considera de alto riesgo y / o tiene un impacto ambiental potencial desconocido.”¹¹⁴ Determinar si una oportunidad de participación es temprana en el proceso de toma de decisiones se realiza mediante la evaluación de todo el proceso de toma de decisiones desde el inicio hasta la conclusión para determinar cuándo debe llevarse a cabo la participación pública con el fin de cumplir con los objetivos de participación.

El marco legal podría obligar a la participación del público en más de una etapa de un proceso de toma de decisiones en particular. A medida que el proceso de aprobación de ciertos proyectos son a menudo complejos, por ejemplo, que se requiera un conjunto de permisos, los requisitos generales para la participación del público deben determinarse por separado en cada fase relevante, es decir, para cada paso discreto en el que el procedimiento cumple con la definición de toma de decisiones del medio ambiente. Los elementos de participación pública pueden racionalizarse o incorporarse por referencia en determinadas etapas de un proceso complejo, teniendo cuidado de que los participantes conserven las oportunidades para apelación. Ver también la discusión en la Directriz 13 en la toma de decisiones estratégicas.

El hecho de que un país tenga una larga historia de la evaluación ambiental no significa que su sistema ofrece suficientes oportunidades de participación pública. Por ejemplo, el sistema equivalente en algunos países de Europa del Este, el Cáucaso y Asia Central (llamada OVOS o expertiza) no prevé la participación de las autoridades públicas ambientales en las primeras etapas del proceso de permisos, y por lo tanto es muy difícil cumplir con las normas de la participación del público en forma temprana.

Una participación pública “efectiva” tiene muchos aspectos. Un marco para la participación efectiva debe incluir disposiciones legales específicas y detalladas que garanticen los derechos y obligaciones que especifican. Algunos de estos aspectos implican las oportunidades para que los miembros del público expresen sus puntos de vista, como por ejemplo a través de audiencias públicas y la presentación de observaciones. Estos están cubiertos por la Directriz 9. Otro conjunto de problemas está cubierto por la Directriz 11, que tiene que ver con la obligación de tener en cuenta las observaciones recibidas, y para

113 Véase J. Foti et al, “voz y voto” (Instituto de Recursos Mundiales.: Junio de 2008), disponible en <http://www.wri.org/publication/voice-and-choice>

114 Recomendaciones de Maastricht, párr. 16.

emitir una resolución motivada. Por supuesto, la participación efectiva depende también de la aplicación de los pilares de la información y de justicia del Principio 10 también. La información oportuna es un recurso muy valioso para la participación. Por último, la participación no puede ser eficaz si los miembros del público no tienen las capacidades o recursos para poder participar de manera efectiva. La Directriz 14 se refiere a la creación de capacidad.

Uno de los temas tratados en la Directriz 8 es el tiempo. Los procedimientos de participación pública deben incluir plazos razonables para las distintas fases, permitiendo tiempo suficiente para informar al público y para que los miembros del público interesado se preparen y participen efectivamente en el proceso de toma de decisiones. El momento de las oportunidades de participación debe ser compatible con el que se relaciona al acceso público a la información pertinente, a fin de facilitar la participación pública informada, y debe tener en cuenta las consideraciones sociales, como las vacaciones.

La oportunidad también se menciona en relación con la notificación del público interesado sobre la naturaleza del proceso de toma de decisiones aplicable, y las oportunidades, los procedimientos y criterios para la participación. Véase el Cuadro 41.

CUADRO 41: Medios para la notificación en Polonia

En virtud de la Ley Polaca de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público y Evaluación de Impacto Ambiental, de 3 de octubre de 2008, la notificación de la opinión pública es la responsabilidad de la autoridad competente (es decir, la autoridad responsable de tomar la decisión o la adopción de un documento estratégico) y debe ser proporcionada por los siguientes medios:

- La colocación de la información en la página de inicio de Internet de la autoridad (a través de un llamado "Boletín de Información Pública").
- La publicación de la información de la forma habitual en la sede de la autoridad (por lo general mediante la colocación de la información en el tablón de anuncios).
- La publicación de avisos en el entorno del proyecto propuesto.
- En el caso de los planes propuestos, programas, políticas, y otros, mediante su publicación en un periódico de circulación geográfica aplicable

Si la autoridad competente no se encuentra en la comunidad afectada, se debe garantizar la publicación en los medios de comunicación utilizados por la comunidad afectada, a través de la prensa local o de una manera comúnmente utilizada en esos países.

Además, el Código de Procedimiento Administrativo requiere que los que tienen un interés jurídico en la toma de decisiones (por lo general los vecinos inmediatos) sean notificados individualmente (por lo general, mediante carta certificada).

Fuente: Citado de El Convenio de Aarhus: "Guía de implementación" (2d. ed.). p. 135.

Otro ejemplo es el de la Ley de Sistemas de Gestión de Evaluación Ambiental de Estonia de Impacto Ambiental, que requiere un aviso público a través de los anuncios en el sitio web de la autoridad, periódicos, carteles en lugares públicos (biblioteca, oficina de correos, la escuela, parada de autobús), cartas directas a personas afectadas, y las cartas directas a grupos de ONGs.

Un proceso de tipo EIA completo tomará una cantidad considerable de tiempo en tomas de decisiones complejas o la planificación de procedimientos por lo general llevará muchos meses y requerirá una planificación sistemática. Las autoridades pueden enfrentar las presiones de los promotores u otras

autoridades para acortar el lapso de tiempo para los procedimientos de evaluación, pero éstos deben ser resistidos. No sólo se necesita que el plazo de participación pública se mantenga, sino también el plazo para el desarrollo de la documentación técnica y el estudio de evaluación. Al ajustar la legislación para introducir la participación del público, se debe tener cuidado para mantener los plazos necesarios para otras etapas del proceso.

En Trinidad y Tobago, por ejemplo, el artículo 35 de la Ley de Gestión Ambiental (2000) establece que el Ministro de Medio Ambiente podrá emitir una orden que designa actividades que están sujetas a un "Certificado de Autorización Ambiental" (CCA) con el propósito de determinar el impacto ambiental que pueda surgir de alguna construcción, proceso, obras u otras actividades nuevas o modificadas significativamente. La ley establece los procedimientos que deben aplicarse en el caso de que un EIA deba prepararse. Cuando se requiere una EIA, no puede emitirse un CCA a menos que se cumpla con las disposiciones de consulta pública de la sección 28 de la ley de los mismos.

Colombia es un ejemplo de un sistema integral de evaluación del impacto ambiental (véase el Cuadro 42).

CUADRO 42: Colombia: Reglamento de EIA: Decreto 2820 de 2010¹¹⁵ (reglamento de EIA) y el Decreto 330 de 2007 (reglamento de audiencia pública)

115 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=45524>

Las regulaciones de EIA colombianas requieren que la autoridad ambiental ponga a disposición del público la EIA dentro de los cinco días siguientes a su recepción. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales está obligado a poner a disposición del público toda la información ambiental que se ha producido a partir de estudios o el monitoreo del proceso de EIA. El borrador de la EIA se pone a disposición del público para hacer comentarios a través de Internet o en la oficina del Ministerio. El público puede participar en el proceso de determinación del alcance EIA aunque la autoridad ambiental en última instancia, determina el ámbito de aplicación. En los casos pertinentes, la autoridad está obligada a consultar a las comunidades indígenas y afro-descendientes (Decreto 2820, artículo 15).

El público colombiano también puede participar en las audiencias públicas sobre el medio ambiente en virtud del Decreto 33¹¹⁶ (2007). Las audiencias pueden ser solicitadas por una solicitud de 100 personas o 3 organizaciones sin fines de lucro, así como por las agencias gubernamentales y funcionarios elegidos. Las opiniones, información o documentos que el público presenta en la audiencia pública ambiental se establecen en este decreto se tengan debidamente en cuenta por la autoridad ambiental.

(Se puede encontrar en un resumen de los reglamentos de EIA en inglés: <http://eialaws.elaw.org/eialaw/colombia>)

116 <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22974>

La Directriz incluye una nota al pie que define al "público interesado" como el público afectado, o que pueda verse afectado por, o que tenga un interés en la toma de decisiones ambientales. Este término, que se usa para las disposiciones sobre participación pública de las Directrices, crea un estándar diferente del principio de "toda persona" del acceso a las guías de información ambiental. Las prácticas para la participación del público toman en cuenta los diferentes niveles de interés que los miembros del público puedan tener en un proceso de toma de decisiones en particular, y dan prioridad a los miembros del público que tienen una conexión perceptible para el proceso o el resultado, ya sea a través de estar potencialmente afectado, o por

tener un interés reconocible.

Debe tenerse en cuenta que el público interesado puede incluir personas que viven fuera de las fronteras del país donde se toma la decisión, ya que los impactos ambientales cruzan a menudo fronteras estatales. Los Estados a menudo entran en acuerdos bilaterales sobre cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente, que pueden cubrir, entre otras cosas, procedimientos para la consideración de los impactos transfronterizos en la toma de decisiones ambientales. Hay varios buenos ejemplos de acuerdos bilaterales negociados en el contexto del Convenio de Espoo, y el propio Convenio establece una hoja de ruta para hacer frente a la EIA en un contexto transfronterizo. Con los avances en las comunicaciones, por otra parte, la inclusión de los públicos transfronterizos en los procedimientos de participación pública es cada vez más fácil. En consecuencia, se ha desarrollado una práctica de incluir al público interesado a través de fronteras de forma automática, sin la necesidad de acuerdos bilaterales. En principio, el público interesado que resida en un Estado potencialmente afectado debe tener las mismas oportunidades para la participación pública como la del público en el Estado de origen.

La Directriz hace mención especial de las organizaciones ambientales no gubernamentales (ONG), que a veces se hace referencia como organizaciones de la sociedad civil ambientales (ECSOs). La Red Global de ONGs formada por ONGs afiliadas a las Naciones Unidas define a una ONG como “cualquier grupo sin fines de lucro, grupos de ciudadanos voluntarios que se organizan a nivel local, nacional o internacional.”¹¹⁷ La nota al pie en la presente Directriz establece que, a los efectos de esta definición, las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y que cumplen los requisitos de acuerdo con la legislación nacional se deben considerar que tienen un interés. La cuestión de interés jurídico se debatió a fondo en la negociación del Convenio de Aarhus, y se adoptó una fórmula similar a la encontrada en la presente Directriz. El tema se discute ampliamente en el Convenio de Aarhus: Guía de implementación (ambas ediciones), disponible en línea. Véase también el análisis de situación, a continuación, en la Directriz 18.

En el caso de EIA, la identificación del público interesado es una parte del proceso de determinación del alcance que determina el impacto potencial de una propuesta. Las personas que puede verse afectada debe considerarse como una parte del público interesado. El énfasis debe estar en proporcionar al público interesado toda la información en formas de relevancia local que lo hacen accesible y comprensible. El público interesado debe tener la posibilidad de consultar la información necesaria para participar efectivamente en el proceso. Dicha información podría proporcionarse a través de sitios web u otros medios apropiados y, si es posible, directamente a los miembros del público interesado que hayan solicitado que se les notificado o que han sido identificados que requieren una comunicación directa. En su caso, las autoridades competentes deben dar la asistencia adicional pública y explicaciones.

Se han desarrollado estándares basados en la práctica de los estados, sobre los contenidos de la notificación al público interesado en el inicio de un procedimiento de toma de decisiones ambientales.¹¹⁸ These standards determine that the contents of the public notification should include, at a minimum:

1. La información sobre la actividad propuesta: es decir, una breve descripción incluyendo su ubicación, el potencial impacto ambiental, el marco temporal de la actividad propuesta y el proceso de aprobación correspondiente.s.
2. Información de contacto para la autoridad competente responsable del procedimiento de

¹¹⁷ Ver <http://www.ngo.org/ngoinfo/define.html> (Consultado el 10 de noviembre del 2014).

¹¹⁸ Véase, por comparación, la Directiva 2011/92 / UE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificado por la Directiva 2014/52 / UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014; Comisión Europea, “Guía para la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental para grandes proyectos transfronterizos” (2013), disponible en <http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/Transboundary%20EIA%20Guide.pdf> (Consultado el 13 de mayo de 2015).

participación del público.

3. La información sobre el procedimiento de participación pública, incluyendo las oportunidades para la participación pública, los tipos de información que se van a poner a disposición, en su caso la disponibilidad de información en diferentes idiomas, y cómo acceder a dicha información.

La descripción de la actividad debe dejar claro la naturaleza y magnitud de los efectos potenciales. Puede ser ineficaz hacer descripciones muy generales que no hacen que el público interesado se enfoque en los efectos potenciales de la toma de decisiones. Una notificación sobre las discusiones generales relativas a las cuestiones de gestión de residuos en una región generará mucho menos interés que la notificación de la construcción de un relleno importante en el vecindario.

También es importante el desarrollo de estándares sobre el método de informar al público involucrado. Véase también la Directriz 11.

La EPA ha desarrollado un conjunto de herramientas que se pueden aplicar en cualquier país para ayudar a las autoridades en la elaboración y aplicación de la participación del público en la toma de decisiones ambientales (véase el Cuadro 43).

CUADRO 43: US EPA – US EPA - Participación pública y Guía en línea

La Guía para la Participación Pública de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA) es un conjunto de herramientas en línea que se encuentra en la Oficina de Asuntos Internacionales y el sitio web tribal, www.epa.gov/international/public-participation-guide. Fue desarrollado bajo la iniciativa de la Alianza de Oriente Medio del Departamento de Estado de Estados Unidos, en un principio para Oriente Medio y el Norte de África. A medida que el interés por la conciencia pública, la transparencia y la participación ha crecido en todo el mundo, la USEPA ha puesto en práctica los fundamentos de la participación pública en muchos de sus programas en varias regiones.

La guía proporciona herramientas para la participación pública y la extensión en la toma de decisiones ambientales, y está diseñada para ayudar a los tomadores de decisiones a identificar algunas de las mejores prácticas para la planificación, diseño e implementación de un programa de participación pública significativa a través de estudios de casos y otros recursos.

Junto con la guía, la USEPA en ocasiones lleva a cabo talleres para:

- Compartir las características y fundamentos de la Guía para la Participación Pública;
- Discutir la importancia de la participación pública en la toma de decisiones ambientales, junto con sus desafíos y oportunidades;
- Proporcionar información sobre las mejores prácticas tanto de los países desarrollados y en desarrollo, así como los diferentes sectores;
- Discutir las diferentes herramientas y técnicas que se utilizan en todas las regiones; y
- Permitir a los participantes hacer conexiones y construir una red de apoyo en la participación pública.

Los talleres específicos de cada país que US EPA ha realizado, en colaboración con una agencia de contraparte o ministerio, ayudan a identificar a los participantes apropiados para asistir a los talleres (por ejemplo, aliándose con ONGs, instituciones académicas, medios de comunicación y organizaciones internacionales). Los talleres incluyen presentaciones de expertos, debates interactivos, pequeños grupos de sesiones complementarias sobre las mejores prácticas y estudios de casos, y deliberaciones en grupo sobre diversas estrategias y herramientas de participación pública. Por ejemplo, en Indonesia la capacitación del taller de participación del

CUADRO 43: EPA EUA – participación pública y Guía en línea (continuación)

público se centró en la participación del público y Estudios de Impacto Ambiental (EIA).

La participación en los talleres de participación pública de la EPA es típicamente muy diversa. Por ejemplo, en un taller realizado en Marruecos para Oriente Medio y África, los asistentes incluyeron 94 participantes en representación de organismos gubernamentales, ONG, medios de comunicación, instituciones académicas y organizaciones internacionales. Algunos de los participantes fueron elegidos porque la EPA tiene una alianza con ellos; otros fueron elegidos porque trabajan en la participación pública o tienen la capacidad de cambiar la política. La oportunidad para el diálogo intersectorial ha demostrado ser productiva. Por ejemplo, durante el taller en El Salvador, la agencia de medios y gobierno ambiental habló con franqueza acerca de la importancia de la transparencia y la comprensión.

La EPA inicia los talleres mediante el establecimiento de directrices para el respeto de las ideas de otros, pensamientos y perspectivas. Luego, busca establecer la confianza y la familiaridad dentro del grupo, de modo que la discusión pueda ser más productiva y honesta. En un taller, la EPA creó un gran mapa de la representación regional presente en el taller. Se animó a los participantes a hacer cinco conexiones entre sí y a taller general, la EPA llevó a cabo una sesión de planificación de la acción más pequeño de un día con el África subsahariana. Los participantes de África subsahariana se eligieron porque EPA trabaja actualmente en proyectos con estos socios. Los participantes se dividieron en grupos pequeños basados en los proyectos de la EPA de estos países. Estos planes de acción requieren actividades sobre el terreno, la participación del público (es decir, reuniones públicas, entrevistas de los grupos de interés, etc.), que le ayudarán a mover hacia adelante el proyecto.

Para mantener el impulso después de los talleres, se envía un boletín trimestral sobre la participación del público a los interesados y fomenta las relaciones establecidas en los diferentes talleres a través de encuestas y correos electrónicos de seguimiento después de los eventos del taller. La EPA también tiene previsto celebrar un día de participación del público con el fin de atraer a varios participantes a hablar sobre el progreso que han hecho y los retos que aún enfrentan en la implementación de la participación del público. El seguimiento adicional incluye una participación pública en la página de Facebook, blog, y cursos de actualización en línea para la formación de formadores.

Fuente: Shereen Kandil, la EPA de EE.UU.

La EPA también tiene numerosos recursos en línea relacionados con los requisitos específicos de participación pública (por ejemplo, para una legislación particular, tales como la Ley de Agua Potable), sus políticas sobre la participación pública, la razón de ser de la participación del público y sus beneficios y la orientación técnica específica sobre todos los aspectos de los procedimientos de participación del público, tales como la forma de planificar y presupuestar la participación del público, cómo identificar el público interesado, la forma de proporcionar asistencia técnica y financiera para la participación del público, cómo hacer la divulgación, la forma de gestionar las consultas, cómo tomar en cuenta las observaciones, cómo superar las barreras a la participación del público, etc. Estos están disponibles en el sitio web de participación pública de la EPA: <http://www2.epa.gov/> abierto.

3.2.2 Directriz 9

En la medida de lo posible, los Estados deberían realizar esfuerzos para atraer proactivamente la participación del pública de forma transparente y consultiva. Entre ellos se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se da a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.

Discusión

Las palabras claves en esta directriz son “proactiva”, “transparente”, “consultiva”, “esfuerzos para garantizar”, y “oportunidad adecuada”.

La presente Directriz reconoce los beneficios de la participación pública en la toma de decisiones ambientales, y los desafíos que pueden enfrentarse. En muchos tipos de toma de decisiones administrativas, los miembros del público interesado tendrán un interés reconocible, y recibirán automáticamente la condición jurídica y los derechos en el procedimiento. Pero la Directriz 9 va más allá de la Directriz 8 en el reconocimiento de que las autoridades públicas pueden ayudar a garantizar que la participación pública en la toma de decisiones ambientales se haga aún más eficaz. Esto puede requerir esfuerzos especiales, por ejemplo en la inclusión de grupos difíciles de alcanzar y marginados.

De la misma manera que el acceso a la información pilar consiste en elementos “pasivos” y “activos”, el pilar de la participación del público a través de esta directriz hace hincapié en la participación activa de las autoridades públicas en la promoción de la participación del público. La presente Directriz se puede leer también para alentar a los Estados a involucrar a los proponentes de proyectos públicos o privados para animarles a adoptar un enfoque proactivo hacia el público, mediante la identificación del público interesado, entrar en discusiones, y el suministro de información antes de que una solicitud haya sido presentada. Los Estados podrían incluir en sus leyes disposiciones que impongan obligaciones a los proponentes del proyecto.

El rápido desarrollo de China ha creado un grave problema con la contaminación del aire. El gobierno ha adoptado una mayor participación pública como un medio de alcanzar una mayor aceptación y legitimidad de las decisiones gubernamentales. En abril de 2014, China adoptó las enmiendas a la Ley de Protección del Medio Ambiente que promueven oficialmente la participación del público. Véase el Cuadro 44.

Aunque la transparencia es un tema recurrente con respecto al Principio 10 de Río, y se ha discutido anteriormente en relación con las declaraciones de políticas internacionales pertinentes, esta es la primera referencia a la transparencia dentro de las propias Directrices (hay otra mención de la transparencia con respecto al acceso a la justicia en la Directriz 19). La transparencia es un término más amplio que la “apertura” en tanto que cubre más que el mero hecho de que la información está, en principio, disponible.

CUADRO 44: Enmiendas de 2014 a la Ley de Protección del Medio Ambiente de China

Artículo 56. El titular de un proyecto de construcción que requiere un informe de impacto ambiental de conformidad con la ley, deberá explicar situaciones de interés para el público afectado potencialmente en la preparación del informe de impacto ambiental, y solicitar opiniones de público. El departamento competente que es responsable del examen y aprobación de los documentos de evaluación de impacto ambiental del proyecto de construcción deberá publicar el texto completo de los informes de impacto ambiental del proyecto de construcción a la recepción del mismo, con excepción de los secretos comerciales y las circunstancias confidenciales según lo especificado por el Estado. En el caso de un proyecto de construcción que no haya solicitado suficientes comentarios del público, deberán solicitar que el proyecto cumpla esta tarea.

Fuente: Ver Programa de Gobernanza Ambiental UE-China (traducción no oficial).

El término implica que la información abierta también está siendo utilizada y aplicada en la práctica, con el fin de mantener la integridad de los procesos y procedimientos para hacer a los actores responsables. En consecuencia, los mecanismos de rendición de cuentas son también un componente importante de la transparencia. El término “consultivo” incluye una implicación de la cooperación y el respeto mutuo.

Un enfoque proactivo para la participación del público requerirá a menudo que las autoridades públicas hagan frente a los obstáculos financieros de la participación y otros problemas de capacidad. Las cuestiones financieras no deben ser un impedimento para la sociedad civil para participar. Se necesitan recursos financieros mínimos para asegurar la participación justa, equitativa y equilibrada. La Estrategia Interamericana para la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible promueve el desarrollo de mecanismos de financiación alternativos y flexibles para los proyectos de desarrollo sostenible que fomenten la participación del público.

Asegurar una oportunidad adecuada para los miembros del público para expresar sus puntos de vista requiere plazos razonables en las distintas fases del proceso. Los límites de tiempo deben establecerse teniendo en cuenta la legislación relacionada. Por ejemplo, si un miembro del público podría potencialmente tener que presentar una solicitud de información para preparar la participación en un proceso de toma de decisiones en particular, el plazo para responder a una solicitud de información debe tenerse en cuenta. Por lo tanto, si hay 30 días de período de gracia razonable para la recopilación de información relevante a través de solicitudes oficiales, entonces el período de tiempo entre la notificación y las audiencias públicas o la presentación de observaciones tendría que ser bastante más de 30 días para asegurar una oportunidad de conseguir información, revisarla y redactar los comentarios basados en el mismo.

Al asegurar una oportunidad adecuada para que el público exprese sus puntos de vista también requiere considerar las circunstancias específicas de los grupos e individuos específicos. En algunos casos, será necesario tener en cuenta los niveles de alfabetización y el uso de diversas lenguas minoritarias o no oficiales. En otros casos, puede ser que implique el establecimiento de los lugares de las reuniones y consultas con el fin de llegar a los grupos o individuos que están potencialmente afectados. Puede necesitar considerarse formas tradicionales de toma de decisiones, tales como los métodos tribales para alcanzar el consenso requerido. A menudo, esto requiere un diálogo sustancial y el fomento de la confianza. Para algunas comunidades marginadas o vulnerables la consulta pública en forma de reuniones puede ser eficaz debido a la oportunidad para la interacción con los proponentes. Las reuniones informales, no obstante, deben respetar las buenas prácticas y valores, incluyendo la notificación temprana, una silla neutral, el uso de un lenguaje no técnico, etc. Se debe tener cuidado para gestionar “las dinámicas de poder desiguales inherentes” en el que el proponente tiene mayores finanzas, experiencia técnica y el acceso a la información pertinente.

Hacer la participación relevante

Independientemente de las características del proceso de toma de decisiones en cuestión, cabe señalar que se requiere de esfuerzos especiales para facilitar la participación efectiva de algunos grupos y miembros del público interesado. La participación puede ser afectada por los desequilibrios de poder dentro de las comunidades y las relaciones familiares de los hogares. Las medidas específicas deben asegurar la participación equitativa de hombres y mujeres. Los procedimientos de participación pública deben tener en cuenta el hecho de que los grupos indígenas, las minorías, u otras poblaciones pueden tener sus propios métodos para tomar decisiones, tales como los procesos de formación de consenso, que no siempre pueden encajar fácilmente dentro de la toma de decisiones estándar de las múltiples partes interesadas. Podrán requerirse esfuerzos especiales también cuando el analfabetismo está muy extendido o cuando las minorías carecen de una adecuada comprensión de la lengua (oficial) que se utiliza en el

proceso de toma de decisiones.

Los procedimientos de participación del público deben tener en cuenta el hecho de que los grupos indígenas, las minorías, u otras poblaciones pueden tener sus propios métodos para tomar decisiones, tales como los procesos de concertación, que no siempre pueden encajar fácilmente dentro de la toma de decisiones estándar de las múltiples partes interesadas. A veces los procesos de consenso complejos pueden ofrecer ventajas, sobre todo cuando las personas tienen miedo a las represalias por expresarse libremente. Las normas internacionales en la materia en base a instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT deben tenerse en cuenta en este sentido.

Deben realizarse esfuerzos especiales para facilitar la asistencia, tal como solventar los costos de transporte o la realización de reuniones para grupos específicos. Las autoridades locales a menudo pueden desempeñar un papel fundamental como mediadores para garantizar que los grupos relevantes están involucrados. Los jóvenes también deberían ser incluidos

En algunos ordenamientos jurídicos, el proponente de una actividad en particular lleva a cabo el procedimiento de participación del público, mientras que en otros sistemas es la autoridad pública quien lo hace (véase el Cuadro 45). No existe una norma uniforme al respecto, y la elección de si el proponente o una autoridad es responsable del procedimiento de participación del público depende de una serie de

CUADRO 45: Modificaciones de 2010 a la Ley General del Ambiente de Chile (Ley 20.417 que modifica la Ley N° 19.300).

Las enmiendas de 2010 a la legislación ambiental de Chile crearon varias nuevas agencias, incluyendo el Servicio de Evaluación Ambiental, el cual se encarga de asegurar la participación del público en los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). Antes de las modificaciones, solo se requería la participación pública para los EIA, es decir, para proyectos con potencial impacto ambiental significativo. Las DIA son opcionales y sólo pueden ser iniciadas por una autoridad pública. El Servicio de Evaluación Ambiental debe tener en cuenta los comentarios del público, y la determinación del servicio está sujeto a apelación. Las nuevas reglas requieren que la autoridad considere las características sociales, económicas, culturales y geográficas de la población afectada por el proyecto. También se requiere que la autoridad tome las medidas especiales para adaptar la participación de las comunidades vulnerables, geográficamente aisladas o indígenas.

Enlace: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/environment-and-climate-change-law/environment-and-climate-change-law-2013/chile>

factores, incluyendo el nivel de sofisticación de las diversas partes, la probabilidad de que un autor llevara a cabo un procedimiento justo y profesional, el efecto de los conflictos de interés, la preocupación por la corrupción y la disponibilidad de asesores profesionales. La Estrategia Interamericana para la Participación Pública mencionada anteriormente, promueve una distribución equitativa de la carga de los costos de un proceso de participación del público entre los agentes pertinentes, así como los incentivos y mecanismos para asegurar la rendición de cuentas y transparencia de los gastos en proyectos relacionados con el desarrollo sostenible y el medio ambiente. Sin embargo, este enfoque ha sido criticado ya que contribuye a las desigualdades y hace caso omiso del principio de quien contamina paga, donde las autoridades requieren que los miembros de la comunidad compartan los costos y las cargas de un proceso de participación igualmente con los proponentes que tienen recursos abundantes. Algunos países ponen la responsabilidad (y el costo, aplicando el principio de quien contamina, paga) sobre el proponente, mientras

que requiere que el proponente haga un uso de un servicio profesional certificado. En Ontario, Canadá entre 1988 y 1996 ciertos órganos, entre ellos el Comité de Evaluación Ambiental tenía la facultad de exigir un proponente del proyecto para proporcionar financiación por adelantado para los interventores en un procedimiento de solicitud de permiso con el fin de garantizar su participación efectiva.¹¹⁹

Para las decisiones que impactan las tierras u otros recursos naturales que las comunidades indígenas y dependientes de recursos usan u ocupan, el consentimiento informado debe ser solicitado con suficiente antelación a las decisiones de las autoridades, o cualquier inicio de las actividades de un operador que podría afectar a las comunidades o sus tierras, territorios y recursos.

En situaciones apropiadas, las autoridades públicas pueden enfrentar problemas de seguridad, y es fundamental que garanticen la seguridad de las personas o grupos que deseen expresar sus opiniones. Un aspecto que debe asegurarse es que los miembros del público interesado tengan la oportunidad de expresar sus opiniones libres de intimidación y presiones externas. Los Estados pueden necesitar de medidas para proteger y potenciar a las poblaciones vulnerables, así como los defensores del medio ambiente, activistas y otros miembros del público, en forma individual u organizados, que buscan o promueven un medio ambiente saludable.

Nadie debe ser amenazado, intimidado o dañado de ninguna manera para tratar de ejercer su derecho a un medio ambiente saludable a través de la búsqueda de acceso a la información, la participación en los procedimientos, o hacer cumplir los derechos a través del acceso a la justicia. El experto independiente de la ONU sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionados con el disfrute de un ambiente seguro, limpio, sano y sostenible ha llamado la atención sobre este tema (véase el Cuadro 46).

3.2.3 Directriz 10

Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se pone a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

Discusión

Asegurar que toda la información pertinente se pone a disposición:

Una forma práctica de alcanzar el objetivo de la directriz 10 para asegurar que “toda la información pertinente” para un procedimiento de toma de decisiones particular, se ponga a disposición, es la adopción de normas para el contenido de la documentación disponible para consulta pública durante la toma de decisiones ambientales. La información relevante para una toma de decisiones en particular depende del tipo de toma de decisiones. En el contexto de la evaluación del impacto ambiental, se han desarrollado con el tiempo determinadas normas relativas a los contenidos de documentación de la EIA disponibles para que el público revise. La División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA ha producido valiosos documentos de orientación y otras publicaciones sobre las prácticas y procedimientos de EIA en todo el mundo.¹²⁰ Un modelo en particular de las normas en este ámbito es el Convenio de la CEPE sobre la EIA transfronteriza (Convenio de Espoo). Este convenio incluye un apéndice que establece los contenidos mínimos de documentación de la EIA (véase el Cuadro 47).

119 Ver Michael Jeffery, 'Financiación del interventor como clave para la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones del Medio Ambiente' (2002) 19 *Arizona Journal of International & Comparative Law* 643.

120 <http://www.unep.ch/etb/publications/envilmpAsse.php>

CUADRO 46: Protección de los defensores de los recursos naturales y los**derechos sobre la tierra**

La ONG internacional Global Witness (Testigo Global) ha documentado un alarmante aumento en el número de ejecuciones de personas que defienden los derechos ambientales y de la tierra, lo que demuestra que más de 900 personas han muerto, al adoptar medidas pacíficas para defender los derechos ambientales y de la tierra entre 2002 y 2013.¹²¹

Los siguientes son extractos del informe del experto independiente de la ONU sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionados con el disfrute de un ambiente seguro, limpio, sano y sostenible:

“39. Los derechos de libertad de expresión y asociación son de especial importancia en relación con la participación pública en la toma de decisiones ambientales. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha dicho que los que trabajan en derechos sobre la tierra y los recursos naturales son el segundo grupo más grande de los defensores en riesgo de perder la vida (A / HRC / 4/37), y que su situación parece haberse deteriorado desde el año 2007 (A / 68/262, párr. 18). Su último informe describe los riesgos extraordinarios, incluidas las amenazas, el acoso y la violencia física, que se enfrentan los que defienden los derechos de las comunidades locales cuando se oponen a los proyectos que tienen un impacto directo sobre los recursos naturales, la tierra o el medio ambiente (A / 68/262 , párr. 15).

“40. Los Estados tienen la obligación no sólo de abstenerse de violar los derechos de libre expresión y asociación directa, sino también de proteger la vida, la libertad y la seguridad de las personas que ejercen esos derechos. No puede haber ninguna duda de que estas obligaciones se aplican a las personas que ejercen sus derechos en relación con las preocupaciones ambientales. El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha subrayado estas obligaciones en ese contexto (/ 68/262, párrs. 16 y 30), al igual que el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas (A / HRC / 24/41, párr. 21), el Comité de Derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos Económicos, Sociales y la Comisión de Derechos Humanos, que pidió a los Estados “que adopten todas las medidas necesarias para proteger el legítimo ejercicio de los derechos humanos de todos al promover la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible“(resolución 2003/71).”

Fuente: Doc ONU. A / HRC / 25/53 niños (2013).

¹²¹ Global Witness. “Deadly Environment: The Dramatic Rise in Killings of Environmental and Land Defenders” (2014), available at <http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Deadly%20Environment.pdf> (access 21 January 2015).

También se están desarrollando normas a nivel mundial con respecto a otros tipos de toma de decisiones ambientales. Por ejemplo, el contenido de la solicitud de un permiso integrado para las emisiones industriales pueden ser especificado en la ley y esta información puede estar accesible al público con arreglo a un procedimiento de participación pública. Otros asuntos que normalmente se pueden incluir en la documentación son: datos específicos con respecto a las emisiones, los materiales y el uso de energía; medidas tecnológicas utilizadas, sobre todo para el control de las emisiones; medidas para la prevención, la reutilización, el reciclado y la valorización de los residuos; seguimiento de los planes; y estudios de expertos e informes.

Sin embargo, incluso si los estándares de documentación se cumplen, el público interesado debe tener acceso a cualquier otra información relevante que esté potencialmente disponible, incluyendo por ejemplo la información en poder del proponente de una actividad. Teniendo en cuenta que las autoridades públicas tienen la obligación de tener en cuenta toda la información relevante para sus funciones, parece

CUADRO 47: Contenido de la documentación de la EIA en virtud del Convenio de Espoo (Apéndice II)

- (a) Una descripción de la actividad propuesta y su propósito;
- (b) Una descripción, en su caso, de las medidas alternativas razonables (por ejemplo, de localización o tecnológico) a la actividad propuesta y también la alternativa de no acción;
- (c) Una descripción del entorno que pueda verse afectado de manera significativa por la actividad propuesta y sus alternativas;
- (d) Una descripción de los posibles efectos ambientales de la actividad propuesta y sus alternativas y una estimación de su importancia;
- (e) Una descripción de las medidas de mitigación que tengan un impacto ambiental adverso mínimo;
- (f) Una indicación explícita de los métodos predictivos y suposiciones subyacentes, así como los datos ambientales pertinentes utilizados;
- (g) Un inventario de las brechas en el conocimiento y las incertidumbres surgidas al recopilar la información requerida;
- (h) En su caso, un esquema para los programas de vigilancia y de gestión y los planes para el análisis post-proyecto; y
- (i) Un resumen no técnico que incluye una presentación visual tal como sea apropiado (mapas, gráficos, etc.).

ineludible que cualquier información que sea pertinente para la toma de decisiones también deba ser accesible al público. También debe recordarse que las obligaciones de información en virtud de las leyes de participación del público funcionan en paralelo a los derechos que el público tiene de solicitar información en poder de las autoridades públicas.

“De manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva”

En el caso de EIA, por ejemplo, la documentación es a menudo preparada por el proponente del proyecto, quien puede estar sesgado a favor de su propuesta y no siempre está en la mejor posición para asegurar la objetividad de la información presentada. La práctica de los Estados en virtud del Convenio de Espoo ha demostrado que es importante que las autoridades públicas supervisen de cerca la preparación de documentación de la EIA, especialmente para aquellos proyectos en los que hay posibles impactos transfronterizos (dentro del ámbito de la Convención), ya que los poderes públicos tienen responsabilidades hacia países vecinos para garantizar que la EIA se lleve a cabo correctamente. Pero esta observación es igualmente válida para la evaluación del impacto ambiental dentro de los límites de un solo Estado.

Debería disponerse que el público afectado acceda a la información a través de medios relevante de acuerdo a las circunstancias para que esta sea comprensible. Los miembros del público interesado deben tener todas las oportunidades para consultar la información necesaria para participar efectivamente en el proceso. Tradicionalmente, la documentación ha sido accesible a través de la posibilidad de examinar o ver el archivo o expediente en una oficina pública en el momento conveniente para el público, y este método todavía puede ser eficaz en algunas sociedades. Cada vez más, tal información se proporciona a través de sitios web, aunque los sitios web por sí solos pueden no ser suficientes para llegar al público interesado. Es bastante común en los casos apropiados complementar la disponibilidad general de la documentación por medio de comunicación directa a ciertos segmentos de la población o individuos con necesidades especiales. Las autoridades a menudo mantienen registros de los individuos y organizaciones que han solicitado ser notificados de ciertas categorías de toma de decisiones.

Una norma importante para hacer que información “comprensible” es la exigencia de que la documentación debe incluir un “resumen no técnico.” Esto es potencialmente una ayuda importante para facilitar una comprensión básica del proceso de toma de decisiones y la propia propuesta y su importancia no debe subestimarse. El resumen no técnico, a pesar de su importancia, a menudo se pasa por alto o incluso es resistido por los proponentes del proyecto, para quienes la idea de reducir su trabajo técnico detallado en términos sencillos pueden resultar molesto, pero con el tiempo y práctica el resumen no técnico se convierte en una parte clave de la documentación. La orientación sobre el desarrollo de los resúmenes no técnicos se ha desarrollado a través de la Asociación Internacional para la Evaluación del Impacto.¹²² No sólo el resumen, pero toda la documentación de impacto ambiental debe estar escrita de una manera que sea comprensible por un laico educado.¹²³

Como se mencionó anteriormente, la disponibilidad de información en varios idiomas, en particular los indígenas, y la oportunidad de proporcionar comentarios e insumos en estos idiomas, podría requerir de facilitación.

“Oportuna” incluye la obligación de actualizar la información de forma continua y tan pronto como esté disponible. Tenga en cuenta que la salida a la luz de la nueva información en el medio de un procedimiento de toma de decisiones complejas a veces puede desencadenar la obligación de iniciar el procedimiento, o iniciar un nuevo procedimiento (véase la Directriz 12).

La disponibilidad general de la información ambiental aumenta en gran medida la capacidad del público para analizar la información y prepararse para una participación efectiva. Véase la discusión en la Directriz 4.

Los costos pueden ser un problema importante. Es una práctica general de que la documentación debe estar disponible para su examen o inspección de forma gratuita en las oficinas públicas en horarios razonables. Los costos de copiar la información deben ser los mismos que los costos de copiar información en cumplimiento de una solicitud de información (véase la Directriz 1).

Por último, es importante tener en cuenta la cuestión de la apropiación de la documentación. El producto del trabajo contenido en una evaluación de impacto ambiental u otra documentación en la toma de decisiones ambientales representa una gran cantidad de esfuerzo profesional. Sin embargo, las reivindicaciones de intereses de la propiedad intelectual en dichos documentos han impedido que el público pueda acceder a documentación de la EIA en varios países. Por lo general, después de impugnaciones administrativas o en tribunales, la información debe estar disponible pero con el fin de evitar malentendidos, es útil que los Estados establezcan en sus leyes o políticas instrucciones a las autoridades sobre la manera de abordar este tema. Véase también la discusión sobre los derechos de propiedad intelectual en la Directriz 3.

Aunque los derechos de propiedad intelectual podrían impedir la copia y distribución de materiales, en particular con fines de lucro no autorizado, no deben ser utilizados para justificar la retención de documentos de ser examinados e inspeccionados públicamente. Cabe aclarar que la documentación está siendo producida por una utilidad pública y por lo tanto estaría sujeta a las necesidades e intereses legítimos del procedimiento administrativo correspondiente. Por otra parte, el titular de los derechos de propiedad intelectual normalmente tendría que demostrar un potencial de daño a los mismos, lo cual no es el caso del mero acceso del público a los documentos con el fin de participar en una audiencia pública. Para facilitar la capacidad de los miembros del público y de las organizaciones para compartir información,

122 Ver http://www.iaia.org/iaia09ghana/documents/cs/CS7-3_Jesus_Good_Practice_Criteria.pdf (Accessed November 10 2014).

123 Ver BJ Preston, 'Adecuación de las declaraciones de impacto ambiental en el Estado de Nueva Gales del Sur' (1986) 3 Revista de Planificación Ambiental y Derecho 194 a 203. Ver También. *Silva v Lynn*, 482 F. 2d 1282 a 1285 (1ª Cir. 1973) y el Fondo de Defensa Ambiental v. Cuerpo de Ingenieros, 348 F. Supp. 916, 933 (WD Miss. 1972).

colaborar y recopilar los comentarios, la ley también debe asegurarse de que los miembros del público en general, tienen el derecho de copia y distribución de la información en la documentación de la EIA para fines no comerciales.

La información específica sujeta a propiedad debe ser limitada, superándose de aquella documentación que pueda estar a disposición del público. Sin embargo, algunos países han creado una disposición legal específica en cuanto a que cierta información no puede ser considerada confidencial bajo ninguna circunstancia. Un ejemplo es las disposiciones de la Unión Europea sobre los organismos genéticamente modificados (OMG). En virtud de la Directiva pertinente, en ningún caso se puede considerar lo siguiente como confidencial: una descripción general del organismo u organismos modificados genéticamente de que se trate, el nombre y la dirección del solicitante de la autorización de la divulgación intencional, los usos previstos y, en su caso, el lugar de la divulgación; los métodos y planes de control del organismo u organismos modificados genéticamente en cuestión y el procedimiento de emergencia; y la evaluación del riesgo ambiental.

3.2.4 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.

Discusión

La presente Directriz se ocupa de cómo las administraciones públicas manejan el resultado del proceso de participación pública así como del carácter público de la toma de decisiones administrativas.

El derecho administrativo general requiere casi universalmente que las decisiones administrativas se basen en razones y ser justificadas o “motivadas” por medio de una explicación. Esto no es menor, debido a la necesidad de un registro claro del proceso administrativo en el caso de una apelación, por lo que es de vital importancia que se lleven registros detallados de las observaciones presentadas por el público y de la forma en que éstas fueron atendidas. De manera más general, este tipo de normas construyen confianza en las instituciones y demuestran que la participación en los asuntos públicos es un mecanismo legítimo para resolver los problemas sociales. Cuando el público tiene la oportunidad de participar en el proceso administrativo, incluyendo expresar opiniones y formular propuestas, el fondo de la participación del público es un elemento a tener en cuenta. El mandato legal es importante, ya que la autoridad pública tiene que aplicar estándares legales para considerar de los comentarios.

En algunas sociedades, la adopción de decisiones con respecto a los grandes proyectos de desarrollo requiere el consentimiento afirmativo de la población. Esto puede no ser apropiado o factible en todas partes, pero en algunos Estados se entiende que la aprobación del público es un requisito previo para los grandes proyectos. El concepto de consentimiento libre, previo e informado (CLPI) se ha expuesto anteriormente en la sección 3.1.1 en relación con los derechos de los pueblos indígenas.

La extensión de este concepto general tiene algún precedente, y tiene razones para su aplicación en zonas especialmente sensibles o áreas donde los impactos potenciales sobre los estilos de vida tradicionales y los pueblos indígenas son significativos. Se puede encontrar un ejemplo de un marco legal para el consentimiento en Barbuda (véase el Cuadro 48). Barbuda tiene una situación única en la que todas las tierras de la isla se mantienen en común y se prohíbe la propiedad. Por lo tanto, hay que señalar que el sistema de votación por mayoría en Barbuda no debe considerarse automáticamente aceptable para todas las culturas, ni tampoco un sistema de este tipo necesariamente cumple con las condiciones para “tomar en cuenta” los comentarios del público.

CUADRO 48: Obtención del consentimiento de las personas de Barbuda

Barbuda es una dependencia dentro del Estado de Antigua y Barbuda. En 2007, el Parlamento de Antigua y Barbuda adoptó una ley que confirma que todas las tierras de Barbuda son la propiedad común de la gente de Barbuda, tal como se define en la ley, que se celebró por la Corona a custodia de los ciudadanos de Barbuda. Se requiere el consentimiento de las personas de Barbuda para cualquier “avance importante”, definido como el desarrollo que tendrá un costo de más de \$ 5,4 millones, o que “tendrá un impacto significativo en la economía, el medio ambiente o la infraestructura”. El consentimiento de las personas de Barbuda necesita ser asegurado en dos etapas de la toma de decisiones: en primer lugar, al inicio de la propuesta; y en segundo lugar, una vez que la propuesta detallada ha sido aprobada por el Consejo y el Consejo de Ministros.

El consentimiento se fija de acuerdo con los reglamentos establecidos en la ley que cubren, entre otras cosas, la forma y el contenido de la notificación, los requisitos para un quórum de una asamblea para decidir sobre la propuesta, el método para dar su consentimiento, y las personas con derecho a voto. El consentimiento se decidió por una mayoría de las personas presentes o que emiten votos, según sea el caso.

Sin embargo, en la mayoría de las circunstancias “tener en cuenta” no implica un poder de veto en poder del público, como es el caso en Barbuda, ni transfiere la responsabilidad de la toma de decisiones de la autoridad pública al público. “Tener debidamente en cuenta” las observaciones del público se debe entender, como mínimo, como la obligación de la autoridad competente para responder a las preocupaciones de fondo y argumentos presentados en los comentarios. En el contexto de la toma de decisiones estratégicas, en 2008 Consejo de Ministros de Austria adoptaron normas sobre la participación del público para ayudar a los funcionarios del gobierno, que, entre otras cosas, dicen que:

‘Tener en cuenta’ significa revisar los diferentes argumentos presentados en la consulta desde el punto de vista técnico, si es necesario discutir con los participantes, evaluarlos de forma trazable, y luego dejar que se conviertan en parte de las consideraciones sobre la redacción de su política, su plan, su programa, o su instrumento jurídico.

“Tener debidamente en cuenta” no requiere que la autoridad competente acepte el fondo de todas las observaciones recibidas y un cambio de decisión de acuerdo a cada comentario. No equivale al derecho del público a vetar la decisión. De hecho, sería prácticamente imposible satisfacer todos los comentarios, especialmente debido a que muchos están en conflicto entre sí. La participación del público no requiere que la última palabra sobre el destino y el diseño del proyecto recaiga en la comunidad local que vive cerca del proyecto, o que siempre se necesita su plena aceptación. Sin embargo, la autoridad competente es responsable en última instancia de la decisión basada en toda la información de que dispone, incluyendo todos los comentarios recibidos, y debe ser capaz de demostrar por qué un comentario particular fue aceptado o rechazado por razones de fondo. Cuando se tienen en cuenta o rechazan los comentarios sin ninguna discusión sobre los méritos, no se cumple este requisito. El hecho de no tener en cuenta adecuadamente los resultados de la participación pública podría constituir una violación de procedimiento del derecho administrativo, y podría invalidar la decisión administrativa o dar lugar al derecho de impugnar la decisión.

Los Estados deberían considerar qué mecanismos están previstos en la ley para asegurar que los comentarios del público se tienen en cuenta en la formulación de la decisión. Por ejemplo, si la ley obliga al tomador de decisiones a considerar cada comentario y dar razones por las que fue rechazado o aceptado, y si es aceptado, explicar la forma en que se incorpora o se ve afectada la decisión, proporcionando evidencia de que el comentario fue tomado realmente en cuenta.

Es una buena práctica para las autoridades públicas responder a un comentario con el mismo nivel de especificidad o generalidad que el del propio comentario. Cuando los comentarios son muy específicos, la autoridad pública debe abordarlos en detalle mientras que los comentarios generales ordinariamente pueden ser respondidos en términos generales. Esta práctica ayuda a estimular al público a presentar comentarios totalmente articulados y detallados.

La siguiente directriz sobre las medidas prácticas que deben tener en cuenta los resultados de la participación del público es la cita de *El Convenio de Aarhus: "Guía de implementación"* (2d. ed., 2014). 56 :

Ciertas medidas de carácter logístico, tales como el registro de las observaciones por escrito y el registro de las audiencias públicas, facilitan que se cumpla con el requisito de tomar en cuenta participación del público.

CUADRO 49: Beneficios de las decisiones razonadas

Hay muchos beneficios que pueden obtenerse de dar razones en una decisión. Entre ellos:

- La formulación de motivos requiere que el tomador de decisiones identifique los problemas, pruebas y proceso de forma sistemática para declarar y explicar las conclusiones. Esto aumenta la fiabilidad de la decisión.
- Una decisión motivada puede ayudar a los futuros tomadores de decisiones a enfrentar circunstancias similares, y puede ayudar a los órganos en el desarrollo de decisiones claras, consistentes y regulares.
- Las razones pueden asegurar a las partes que la audiencia les ha dado una oportunidad significativa para influir en la toma las decisiones y limitar el riesgo de error.
- La exposición del público a los motivos de una decisión aumenta la confianza y demuestra que los argumentos y pruebas pertinentes se han entendido y debidamente tomado en cuenta.
- Las razones pueden servir de base para otros procedimientos, tales como las apelaciones, que actúan como control adicional sobre la calidad de la toma de decisiones.
- Las autoridades pueden ser considerados responsables de sus decisiones y actos si se muestran las acciones.
- Las razones contribuyen a conservar las decisiones que se examinan, demostrando que no se realizan de manera arbitraria o contraria a la ley.

Fuente: Adaptado de JM Evans et al, *Derecho Administrativo.: Casos, Texto y Materiales*, 3ª ed. (Toronto, Edmond Montgomery Publications Ltd, 1989) pp. 309-344 ¹²⁴

¹²⁴ Ver "Convenio de Aarhus: "Guía de implementación" (2d. ed., 2014).

Una tabla que documente las observaciones presentadas y las formas en las que han cambiado el proyecto puede ser un buen método cuando se reciben muchos comentarios, porque los argumentos similares pueden ser agrupados; para comentarios que no se toman en cuenta, la tabla se puede utilizar para registrar las razones de su rechazo. Cuando es importante el texto de la propuesta, por ejemplo, las propuestas legislativas, puede ser útil integrar los comentarios directamente en el texto mismo, utilizando control de cambios para hacerlos visibles. En algunas situaciones, es posible reunirse con los que presentaron un comentario para explicar cuáles argumentos serán o no serán tomados en cuenta y por qué.

Una buena práctica utilizada en algunos países en el manejo de los comentarios recibidos es exigir a la autoridad competente responder directamente a la sustancia de los mismos. Para este propósito, los comentarios que sean sustancialmente idénticas pueden ser agrupados juntos. Algunos países requieren que la sustancia de todos los comentarios que se abordarán en un documento escrito

justifiquen la decisión final, que puede ser llamado un “documento de respuesta”. Este documento escrito también puede ser utilizado para satisfacer los requisitos de derecho administrativo [que las decisiones] deban darse por escrito, junto con los motivos y consideraciones en los que se basan.

Para medidas legislativas y otras formas de adopción de decisiones estratégicas, muchos países tienen requisitos precisos relacionados con la generación de un documento de respuesta frente a los comentarios recibidos. Un ejemplo de un documento de respuesta, hipotético pero realista, a un procedimiento de reglamentación ha sido desarrollado por el Estado de California y está disponible en http://www.oal.ca.gov/res/docs/pdf/Sample_FSOR.pdf.

La publicidad de las decisiones administrativas que afectan los asuntos de interés público es muy a menudo una norma de derecho administrativo. El público debe estar informado con prontitud cuando la decisión se ha adoptado, de acuerdo con los procedimientos adecuados. Los miembros del público o partes interesadas que realmente participan puede tener derechos adicionales a la notificación. La mayoría de los Estados tienen plazos definidos para la notificación de las decisiones finales a las partes y al público. Sea cual sea el plazo para informar al público que exista en la legislación nacional, debe ser razonable, teniendo en cuenta la disponibilidad de procedimientos legales adicionales para impugnar la decisión final. No sería razonable, por ejemplo, para el proponente de un proyecto ser notificado de la decisión final sustancialmente antes de la notificación pública. Si el proyecto es aprobado, el proponente podría comenzar la construcción antes de que los miembros del público tengan la oportunidad de apelar, lo que podría conducir a un daño irreparable al medio ambiente o la salud humana.

La naturaleza pública de la decisión está relacionada con el texto de la decisión acompañado de los motivos y consideraciones en los que se basó la decisión, incluida la tramitación de las observaciones, es decir, la decisión plenamente motivada en la forma legal que demuestra la evidencia de la toma en consideración de los comentarios del público. Sin embargo, la forma de notificación puede variar según las circunstancias locales, y no requiere la entrega individual de todo el expediente a todo el público interesado. Según la ley, los diferentes organismos han variado los procedimientos y formas de toma de decisiones públicas. Como mínimo, el público interesado debe ser informado de la decisión final y cómo y dónde se puede acceder la documentación completa sobre la decisión. Los mecanismos para la notificación pueden incluir anuncios públicos, artículos de prensa y entrevistas en los medios de comunicación locales; publicación de información en áreas de mucho tráfico; información enviada por correo al público interesado; transmisiones locales por altavoces y anuncios realizados de manera tradicional (por ejemplo, asambleas de pueblo, etc.). También pueden incluir el uso innovador de las tecnologías de la información y de la comunicación a través de exposiciones interactivas y herramientas electrónicas.

Como se discutió en la Directriz 9, para cumplir los requisitos de la Directriz 11 puede ser necesario más de un idioma, por ejemplo cuando se trata de minorías o comunidades indígenas. La Ley de la India de 2006 sobre EIA incluye un apéndice que establece los procedimientos para audiencias públicas. De acuerdo con el artículo 6.5 de este apéndice, una “declaración de las cuestiones planteadas por el público y las observaciones del solicitante también se preparará en el idioma local y en inglés y se adjuntan en el procedimiento” de la audiencia pública. Las regulaciones de la India requieren además los procedimientos de la audiencia pública que se muestran claramente en las oficinas del gobierno local y se publican en Internet.

3.2.5 Directriz 12

Los Estados deberían asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se

hayan considerado previamente, el público debería poder en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

Discusión

La Directriz 12 se refiere a la situación en la que puede surgir nueva información durante o después de un procedimiento de adopción de decisiones. Incluye el principio general de que la participación del público es una parte esencial de la adopción de decisiones y debe basarse en toda la información disponible en un momento dado. Por lo tanto, si sale a la luz nueva información, el público debe tener la oportunidad de participar en su análisis, en la medida de lo posible en los mismos términos que en un procedimiento de participación pública estándar.

Puede generarse una revisión debido a cambios en las actividades de explotación, donde habría problemas ambientales no considerados o cuando hay una nueva comprensión de los problemas a causa de una investigación adicional. Las comunidades afectadas o el público en cuestión podría ser la fuente de la información adicional que sale a la luz. Muchos países permiten la participación del público en la revisión o actualización de las condiciones de funcionamiento en relación con la renovación del mismo. Por ejemplo, en la Unión Europea, se requiere la participación del público en caso de un permiso expedido en virtud de la Directiva sobre emisiones industriales que posteriormente se examina y actualiza.

El enfoque del Convenio de Aarhus en este tipo de situaciones es aplicar mutatis mutandi las disposiciones y normas iniciales del procedimiento de adopción de decisiones, lo que significa “con las modificaciones necesarias” en base a consideraciones prácticas.¹²⁵, por lo que deberán respetarse los requisitos de participación del público, en la mayor medida salvo que se justifique en aras de la eficiencia. Por ejemplo, cuando la nueva información se refiere sólo a una pequeña parte de un proyecto, sin afectar sustancialmente el resto, sólo sería necesario llevar a cabo la participación del público en los elementos potencialmente afectados de la toma de decisiones. Sin embargo, puede ser que la nueva información amerite una repetición completa del proceso de adopción de decisiones, por ejemplo para una comprensión de los efectos sinérgicos o acumulativos. El Convenio de Espoo adopta un enfoque similar con respecto a la necesidad de consultar con los Estados vecinos sobre la conveniencia de revisar la decisión a la luz de la nueva información.

Esta disposición atrae la atención sobre el hecho de que la adopción de decisiones ambientales puede ser extremadamente compleja. Al definir su alcance, por ejemplo, los promotores, autoridades o expertos deben considerar los impactos ambientales acumulativos, no sólo los de la propia actividad propuesta, sino también la interacción de los impactos de la actividad propuesta con efectos ambientales de otras actividades. En consecuencia, la propuesta de una nueva actividad sin relación puede tener un profundo efecto en una propuesta particular existente.

“En la medida en que las circunstancias lo permitan” introduce una serie de criterios objetivos para ser interpretados a la luz de los propósitos y objetivos del Principio 10 de Río, por lo que, cualquier desviación de la plena aplicación de las normas de participación del público en el caso de un proceso de revisión debe limitarse a lo que es inevitable, sobre la base de las circunstancias.

3.2.6 Directriz 13

Los Estados deberían considerar los modos adecuados de asegurar, en una etapa adecuada, la contribución del público a la preparación de reglas jurídicamente vinculantes que puedan llegar a tener un efecto significativo en el medio ambiente y a la formulación de políticas, planes y programas

relacionados con el medio ambiente.***Discusión***

Si bien las Directrices anteriores se han centrado en la llamada adopción de decisiones “específicas”, es decir, las decisiones sobre las actividades concretas para las que se requiere un tipo de permisos, consentimiento o procedimiento de aprobación - la participación del público es también un elemento importante y esencial de otros tipos de toma de decisiones. Una categoría de adopción de decisiones es la adopción de decisiones “estratégicas” en el nivel de los planes, programas, políticas y normas jurídicamente vinculantes. Las Directrices reconocen que el público tiene un papel importante que desempeñar respecto de este tipo de decisiones estratégicas con el fin de mejorar su rendimiento y la calidad y aumentar su legitimidad. Como se discutió en la introducción de esta sección, los parámetros precisos de la participación del público en la adopción de decisiones estratégicas normalmente serán diferentes de las de decisiones específicas. En algunos Estados, el público tendrá oportunidades similares a las ofrecidas en el caso de la adopción de decisiones específicas (ver ejemplos a continuación).

Los gobiernos y legislaturas han reconocido desde hace tiempo el valor de invitar a los interesados a participar en la toma de decisiones estratégicas, planificación y procedimientos de redacción legislativa. Las autoridades por lo general aceptan el diálogo con el fin de diseñar normas, las políticas, planes y programas que optimicen el uso económico de los recursos y con una alta probabilidad de aplicación. Los individuos y grupos potencialmente afectados y por lo tanto directamente interesadas en un procedimiento en particular, por lo general pueden ofrecer sus opiniones, puntos de vista e inquietudes de forma activa y enérgicamente. La planificación económica a veces ha convergido en el ámbito de la adopción de decisiones conjunta donde los acuerdos voluntarios con los sectores industriales se han convertido en la norma. Los estados pueden beneficiarse de las estructuras institucionales, los mecanismos y las alianzas que formalicen dichos procesos.

Evaluación Ambiental Estratégica

El mecanismo de evaluación ambiental estratégica (SEA por sus siglas en inglés), se ha convertido en un instrumento estándar para la consideración de los impactos ambientales en el desarrollo de planes, programas y políticas y también puede ser aplicado a la formulación de normas y el desarrollo de la legislación. Al igual que en el caso de EIA, SEA no culmina necesariamente con una decisión legalmente vinculante, pero puede existir como un proceso o fase dentro de un procedimiento más complejo. Algunos instrumentos sobre SEA, como la Directiva de la Unión Europea sobre SEA, mencionan específicamente los planes y programas, pero no las políticas. El propósito de la evaluación ambiental es asegurar que se identifiquen las consecuencias ambientales de las decisiones estratégicas pertinentes y se evalúen antes de su aprobación para que se puedan tomar medidas para minimizar y mitigar dichas consecuencias. Los requisitos de SEA son aplicables a las decisiones estratégicas en diversos sectores, incluido el transporte, la energía, los residuos, el agua, la industria, las telecomunicaciones, el turismo, la ordenación del territorio y el uso de la tierra”, que son propensos a tener efectos significativos sobre el medio ambiente” (Directiva SEA de la Unión Europea) o “que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente, incluida la salud,” (Protocolo de Evaluación Ambiental 2003 de Kiev de la Convención de Espoo). El instrumento internacional más avanzado sobre SEA es el Protocolo de SEA de 2003, Kiev del Convenio de Espoo, decidida en la región de la CEPE y en vigor desde 2010.

De acuerdo con el Convenio de Espoo de la Secretaría de CEPE, SEA:

“... Es un proceso sistemático y anticipatorio, llevado a cabo para analizar los efectos ambientales de los planes propuestos del gobierno, programas y otras estrategias, e integrar los resultados en la

toma de decisiones. Se trata de las autoridades públicas y medioambientales y de salud, dándoles una voz en la planificación del gobierno: la autoridad responsable tiene que hacer arreglos para informar y consultar al público interesado, y el tomador de decisiones tiene que tomar en cuenta las observaciones recibidas del público y de las autoridades ambientales y de salud. Dichas evaluaciones se llevan a cabo con mayor frecuencia para la planificación del uso del suelo en los distintos niveles de gobierno, y también se aplican a otros planes sectoriales, tales como la energía, el agua, los residuos, el transporte, la agricultura y la industria.”¹²⁶

CUADRO 50: SEA en China

En China, la evaluación ambiental de los instrumentos de planificación están cubiertos por la Ley de EIA. El artículo 11 de la ley obliga a los poderes de planificación a celebrar audiencias públicas y reuniones de expertos o emplear otros métodos para solicitar comentarios y sugerencias de las autoridades competentes, instituciones y el público sobre el borrador de los informes del plan de evaluación ambiental (Plan-EA). Se requiere que la autoridad responsable considere seriamente los comentarios y sugerencias recibidos y produzca un documento de respuesta explicativa como parte del informe final del Plan-EA.

En un estudio piloto en el este y el sudeste de Asia, se encontró que algunas evaluaciones ambientales provinciales involucraron la organización de reuniones públicas o la realización de encuestas, mientras que otras utilizan las consultas tradicionales, donde los líderes del pueblo hablaban en nombre de las comunidades locales.

Fuente: J. y J. Dusik Xie, “Evaluación Ambiental Estratégica en el este y el sudeste de Asia: Una revisión del Progreso y Comparación de Sistemas y Casos País” (Banco Mundial: 2009).

El término “reglas jurídicamente vinculantes” puede incluir normas, regulaciones, proclamas, decretos, órdenes y directrices formuladas por la rama ejecutiva del gobierno en varios niveles, así como las leyes, subleyes y reglamentos promulgados, aprobados o adoptados por los órganos legislativos. Para encuadrarse en esta Directriz, tales actos deben tener fuerza legal y ser legalmente vinculantes para el público en general o las personas específicas destinadas. Las normas jurídicamente vinculantes no se limitan a las normas ambientales, pero pueden incluir reglas en otros sectores como la construcción, la industria, la minería, el transporte y la energía que tienen efectos ambientales potencialmente significativos. Las normas vinculantes pueden ser adoptadas en los distintos niveles de gobierno, incluso a nivel de distrito, federal, unidad regional local o del estado.

En los estados con una fuerte separación de poderes, la participación del público en las actividades de la rama legislativa puede depender de la adopción de normas de autogobierno de los parlamentos y otras asambleas. Los cuerpos legislativos suelen llevar a cabo audiencias públicas y buscan los comentarios del público en sus deliberaciones. La atención a esta distinción puede ser importante para asegurar que se alcancen los niveles adecuados de participación del público en todas las formas de toma de decisiones estratégicas relevantes para el medio ambiente. También hay que recordar que la rama ejecutiva del gobierno a menudo desempeña un papel importante en la redacción de la legislación que eventualmente adopte los órganos legislativos. El trabajo de la rama ejecutiva en la elaboración de leyes puede estar sujeta a requisitos de participación pública.

Los términos “políticas, planes y programas” pueden no tener las definiciones legales específicas, sino que deben entenderse con sentido común con el objetivo de garantizar una amplia participación. Una política

¹²⁶ Comunicado de prensa de UNECE, “Nuevo tratado internacional para integrar mejor las preocupaciones ambientales y de salud en la toma de decisiones políticas” (6 de julio de 2010), http://www.unece.org/prensa/pr2010/10env_p22e.html (consultado el 21 de enero de 2015).

CUADRO 51: Participación pública en la redacción de leyes y la formulación de políticas en Marruecos y Chile

El decreto de Marruecos de 2009 sobre la participación del público y el derecho a la información requiere que todos los proyectos de normas y leyes se pongan a disposición del público en Internet para comentarios del público. La página web interactiva se puede encontrar en www.sgg.gov.ma. Las autoridades públicas están obligadas a responder a los comentarios.

Marruecos llevó a cabo una amplia consulta pública en el desarrollo de la Carta Nacional sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2011. El gobierno llevó a cabo 16 consultas regionales con 8.527 participantes en total, que presentaron 3.351 recomendaciones. Otras 2.000 recomendaciones adicionales se presentaron a través de un sitio web que tenía 127.000 visitantes. Se llevaron a cabo consultas paralelas con 46 las asociaciones profesionales, partidos políticos y organizaciones no gubernamentales, lo que generó otras 400 recomendaciones.

Fuente: Estudio de caso de Marruecos, disponible en <http://www.epa.gov/international/public-participation-guide/Tools/workshops.html> # Rabat (consultado el 21 de enero de 2015).

Sitio de e-PAC en línea de Chile para la participación del público en las regulaciones ambientales (emisiones y normas de calidad ambiental y planes de prevención de la contaminación) que se encuentra en <http://epac.mma.gob.cl/Pages/Home/index.aspx>.

es a menudo un proyecto propuesto o adoptado o un conjunto de principios para la acción como por ejemplo una política de humedales o bosques de conservación, una política energética, o una política de transporte. Se diferencia de la ley en que se enfoca a la consecución de resultados o resultados concretos, y establece las direcciones administrativas en un área en particular. Una política por lo general tiene una base legal, aunque también la adopción de una política puede dar lugar a nuevas medidas legales destinadas a la aplicación. Las políticas a menudo incluyen propuestas de leyes, y pueden también sólo contener propuestas de acciones administrativas.

Un plan es una propuesta detallada o declaración de compromiso o intención que establece un conjunto de acciones específicas dirigidas a la consecución de un objetivo particular o un conjunto de objetivos, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Un plan se relaciona a menudo con una política en la que se establece las prioridades de acción para implementar la política. Por ejemplo, un Estado puede adoptar una política para aplicar los principios de gestión integrada de las cuencas hidrográficas en una cuenca en particular, y las autoridades responsables tendrán entonces la tarea de desarrollar un conjunto de acciones prioritarias para alcanzar los objetivos establecidos, teniendo en cuenta las características físicas y económicas de la cuenca. Otros ejemplos pueden incluir la planificación de los usos del suelo, la planificación de la conservación de la naturaleza, la planificación sectorial, etc.

Un programa normalmente, aunque no siempre, tiene un horizonte a más largo plazo que un plan. Las medidas especificadas en un programa a menudo son más flexibles y generales que las de un plan y pueden ser refinadas sobre la base de las evaluaciones y evaluación del proceso. Los ejemplos podrían incluir un programa de erradicación de la malaria, el programa de salud prenatal, un programa de formación en gestión de recursos naturales, o programa de educación sostenibilidad.

En el desarrollo de la legislación SEA es útil identificar los tipos de decisiones estratégicas que están cubiertos y para los que se requiere la participación del público. Esto se puede hacer mediante la adopción de anexos o listas que contienen descripciones de tipos específicos de decisiones, y / o criterios para el

CUADRO 52: Participación del público en la elaboración de planes - Planes de desarrollo en Estados Miembros de la UE y países solicitantes

La legislación de la UE requiere la participación del público en la elaboración de los planes de desarrollo para la asignación de ayuda financiera de la UE en virtud de los fondos estructurales de la UE. Los fondos estructurales de la UE están destinados a:

- Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas.
- Apoyar la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales.
- Apoyar la adaptación y modernización de las políticas de educación, formación y los sistemas.

Reglamento del Consejo (CE) Nº 1083/2006 de 11 de julio de 2006 que deroga el Reglamento del Fondo Estructural (CE) nº 1260/1999 y establece las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión que requieren que los Estados miembros busquen la ayuda financiera de los fondos para presentar planes de desarrollo elaborados en “asociación” entre la administración pública y socios “sociales y económicos”, incluidos los que representan la sociedad civil y los interlocutores medioambientales. Los planes de desarrollo deben incluir un análisis de la situación efectuado por el Estado miembro y las necesidades prioritarias para la consecución de los objetivos de los fondos estructurales, junto con la estrategia, las prioridades de actuación consideradas, sus objetivos específicos y los recursos financieros indicativos correspondientes.

En algunos países (como Irlanda y el Reino Unido) estos “acuerdos de asociación” entre la administración pública y los agentes sociales y económicos requieren una revisión pública de los proyectos de planes de desarrollo a través de audiencias públicas y la realización de comentarios por escrito sobre los proyectos de planes. También permite a las organizaciones no gubernamentales a participar - con los mismos derechos y obligaciones que las autoridades públicas y otros agentes sociales y económicos - en los comités que supervisan la preparación de los planes de desarrollo. Por ejemplo, en Irlanda, desde 2009 el pilar medioambiental (un grupo representativo de unos 27 grupos ambientales a nivel nacional) recibe solicitudes regularmente para emitir comentarios sobre los planes que implican los fondos estructurales, tales como la estrategia de crecimiento de la UE de 2020, junto con otros agentes sociales, para asegurar la formulación de políticas que toman en cuenta asuntos medioambientales.

Fuente: El Convenio de Aarhus: una guía de implementación, 2d. ed., p. 177

establecimiento de categorías de decisiones estratégicas que caen bajo la ley. En algunos casos, puede ser útil determinar que ciertas decisiones estratégicas serán sometidas a SEA automáticamente, mientras que otras categorías de decisiones estratégicas serán sometidas a una prueba para determinar si existen posibles impactos ambientales significativos. En caso de una decisión positiva por la autoridad competente, se requeriría SEA. La legislación SEA en algunos países simplemente hace que el SEA sea obligatorio para las decisiones estratégicas “relacionados con el medio ambiente”, lo que puede determinarse mediante la referencia a otra legislación.

Las leyes sobre SEA deberían tener ciertas características comunes a otros tipos de instrumentos de sobre de decisiones ambientales, tales como la transparencia, la equidad, la claridad y la eficacia, así como las normas de procedimiento, como primeros espacios de participación. De hecho, algunos países han adoptado una ley sobre SEA que refleja ciertos aspectos de la legislación de EIA. Las disposiciones de información y notificación para la SEA pueden basarse o pueden ser similares a las encontradas en la legislación de EIA y podrán prever la utilización de diversos métodos de generación y difusión de

información. Los plazos deben ser razonables y coordinados con los de otros procesos pertinentes. Sin embargo, como la SEA suele implicar asuntos en un nivel estratégico que son de aplicación general, es menos importante distinguir entre el público en general y el público interesado. Por lo tanto, la notificación y el suministro de información pueden de hecho ser más simples en el caso de la evaluación ambiental ya que pueden utilizarse con más frecuencia los mecanismos de amplia difusión pública. Y, al igual que en otros tipos de toma de decisiones ambientales, las autoridades públicas pueden aumentar la eficacia de SEA mediante intensos esfuerzos para involucrar al público.

CUADRO 53: Rastreo para el desarrollo de regulación y revisión retrospectiva de la EPA (Reg DaRRT)

Reg DaRRT es una base de datos en línea que proporciona información al público sobre el estado de las regulaciones de prioridad de la EPA y revisiones retrospectivas de las regulaciones existentes. Reg DaRRT incluye la elaboración de reglas que aún no se han propuesto formalmente, que están abiertas para comentarios del público, aquellas para las que la EPA está trabajando en una norma definitiva, y aquellas que han sido recientemente finalizadas. Además, Reg DaRRT incluye revisiones retrospectivas de normas que ya se han finalizado y están sometidas a revisión para determinar si deben ser modificadas y simplificadas, se expandieron, o derogaron. La base de datos está disponible en <http://yosemite.epa.gov/opei/RuleGate.nsf/content/about.html?OpenDocument>.

La página web regulations.gov proporciona información para el público para conocer y hacer comentarios sobre las regulaciones propuestas y documentos relacionados publicados por el Gobierno Federal de Estados Unidos.

La coordinación interministerial es un problema que enfrentan en general los gobiernos de todo el mundo. Croacia, con una larga línea costera, es un ejemplo de un Estado que ha establecido con éxito la coordinación entre las autoridades marinas y las autoridades de planificación sectorial. Cada vez más el mecanismo de consulta interministerial a través de órganos permanentes o ad hoc de coordinación ha sido adoptado como un medio para combatir la toma de decisiones tecnocráticas aisladas. Algunos gobiernos han tomado ventaja de este desarrollo con el fin de aplicar el principio de la participación del público de manera eficiente. En consecuencia, los órganos de coordinación interministerial a menudo permiten espacio para la participación de observadores entre el público y las ONGs. Algunos gobiernos han establecido mecanismos elaborados que incluyen oportunidades para que la sociedad civil ambiental

CUADRO 54: Mecánica de la publicación de normas

La “Ley que modifica la Ley de Protección del Medio Ambiente” de Eslovenia especifica el procedimiento para la participación del público en la adopción de regulaciones que podrían influir significativamente en el medio ambiente. En virtud de dicha Ley, los ministerios y las autoridades competentes deben hacer un proyecto de reglamento a disposición del mayor público y que el público pueda expresar sus opiniones y comentarios sobre cada proyecto de regulación. Según lo establecido en las “Instrucciones sobre la participación del público en la adopción de normas que puedan afectar significativamente el medio ambiente”, el proyecto de reglamento se publicará en la página web del Ministerio, junto con un aviso invitando al público a presentar sus comentarios. La fecha límite de recepción debe ser indicada en el anuncio y no debe ser inferior a 30 días. Los comentarios pueden ser presentadas en forma electrónica o por escrito. A raíz de la publicación del reglamento adoptado en el Boletín Oficial de Eslovenia, un documento que resume la posición oficial sobre los comentarios del público con respecto a la propuesta del Reglamento también se publica en la página web del Ministerio.

Fuente: Convenio de Aarhus “Guía de implementación” (2d. ed., 2014). 184 (se omiten las notas)

elija uno o más representantes para participar en la labor de dichos organismos.¹²⁷ Las organizaciones ecologistas de la sociedad civil pueden auto-organizarse a través de un “Foro ECSO” con el fin de designar a los mejores representantes para procesos particulares.

Los comentarios del público en la reglamentación tienen una larga historia en algunos países. Esta historia ha jugado un papel importante en el desarrollo de normas para los documentos de respuesta (véase más arriba en la Directriz 11). (Véase el Cuadro 54).

3.2.7 Directriz 14

Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.

Discusión

La Directriz 14 puede compararse con las directrices 7 y 25, que expresan las mismas ideas con respecto a la creación de capacidad en el acceso a la información ambiental y el acceso a la justicia. Véase la Directriz 7 para una discusión de la creación de capacidad en general, y en particular el papel de la educación ambiental y la sensibilización.

Los gobiernos que entienden y aprecian el valor de la participación del público deben estar en la primera línea en la creación de capacidades y el fomento de la participación pública. La República Dominicana es uno de los muchos Estados que publica los resultados de la participación pública en los procedimientos de EIA en un diario nacional.

La Estrategia Interamericana para la Participación Pública reconoce el papel de la educación y la formación en el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de los individuos y grupos a participar (véase el recuadro 55).

127 Por ejemplo, en Hungría, las ONG ambientales han llevado a cabo reuniones anuales o foros en los que podrían nominar un máximo de 50 delegados para participar en diversos organismos nacionales.

CUADRO 55: Creación de capacidad en virtud de la Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible

La Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones para el Desarrollo Sostenible se desarrolló bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2001 en respuesta a un mandato dado a la OEA por la Conferencia Cumbre de Bolivia en 1996 sobre Desarrollo Sostenible. La estrategia se desarrolló en sí a través de un proceso participativo amplio y abierto durante un período de tres años.

En el ámbito de la creación de capacidad, la Estrategia asesora a los gobiernos a:

- Desarrollar y apoyar programas de educación y capacitación formales y no formales para los funcionarios del gobierno y miembros de la sociedad civil para mejorar sus oportunidades y capacidad de participar efectivamente en los procesos de toma de decisiones de desarrollo sostenible.
- Promover una mayor inversión en programas de capacitación y educación que estimulan la participación del público y proporcionan los conocimientos necesarios sobre las cuestiones que se consideran.
- Desarrollar o reformar programas de educación y capacitación para la participación adecuada a los contextos nacionales o locales, teniendo en cuenta el marco de los instrumentos y las políticas relativas a la participación.

Fuente: https://www.oas.org/dsd/PDF_files/ispenglish.pdf

La creación de capacidad es necesaria para mejorar la comprensión de los derechos y procedimientos legales, y para interpretar y utilizar la información científica y técnica básica. La orientación sobre la participación del público ha de tener en cuenta los detalles de los sistemas nacionales, incluido el derecho aplicable, las normas, prácticas y procedimientos. Se ha hecho común para las ONG medioambientales la elaboración de Guías de participación pública. Un ejemplo es la guía, “Stand Up, Speak Up” en Belice (véase el recuadro 56). Otro ejemplo es la Oficina del Defensor del Medio Ambiente en Nueva Gales del Sur, el primer centro de interés público de legislación ambiental en Australia.¹²⁸ Las autoridades públicas también a menudo producen materiales de orientación para la participación pública. Los materiales de orientación de la EPA de Estados Unidos, incluidos los utilizados en los talleres internacionales, se describen en las Directrices 4 y 8, más arriba.

128 Las publicaciones y guías de la EDO se pueden encontrar en <http://www.edonsw.org.au/publications> y http://www.edonsw.org.au/legal_guides. El EDO también produce un boletín semanal gratuito con actualizaciones sobre casos EDO, la información sobre los proyectos de políticas, planes, programas y legislación, enlaces a presentaciones y publicaciones EDO, y alertas para oportunidades para comentar sobre las actividades que puedan impactar el medio ambiente. El boletín se puede acceder en <http://www.edonsw.org.au/ebulletin>.

CUADRO 56: Guías de participación pública de las ONG

“Stand Up, Speak Up: Guía para la participación del Público en Belice”

Producido por el Instituto de Belice de Derecho y Política Ambiental (BELPO), esta guía, disponible en inglés y español, ayuda a los ciudadanos en Belice a participar activa y eficazmente en los procesos de toma de decisiones que afectan al medio ambiente local. Está dirigido a capacitar a los ciudadanos que estén interesados en los impactos del desarrollo nuevo o que quieren dejar actividades ilegales, tales como la destrucción de un manglar o el dragado de una laguna protegida. La guía les dice dónde empezar y cómo obtener la información que necesitan, y les da contactos de agencia para informar sobre las actividades ilegales y consejos para que las agencias gubernamentales responsables de hacer cumplir la ley ofrezcan rendición de cuentas. La Guía se centra en tres leyes de Belice que fueron escritas para dar al público una voz más fuerte en la política: la Ley de Libertad de Información, la Ley del Defensor del Pueblo, y la Ley de Protección del Medio Ambiente. La guía también proporciona un texto de la muestra para las cartas, quejas y comunicados de prensa.

Un objetivo principal de la autora de la Guía, la Presidente de BELPO Candy González, fue el diseño de una guía accesible para la mayoría de la gente en Belice. Candy expresó que se imaginó algo que fuera “informativo, pero no intimidante o condescendiente.” La Guía está disponible a través de descargas gratuitas o copias impresas que se pueden recoger en la oficina del BELPO.

4. Acceso a la justicia en asuntos ambientales

4.1 Visión de conjunto

Las últimas doce Directrices se relacionan con el tercer pilar del Principio 10 de Río, a saber, el acceso a la justicia en asuntos ambientales. En la siguiente sección se presenta un resumen de las principales recomendaciones de cada Directriz y los elementos para su aplicación.

©Foto cortesía: UNEP, "Supermercado Colapsado- Haiti", 2010.

Directriz 15

Los Estados deberían garantizar que toda persona física o jurídica que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado ha sido rechazada de forma irrazonable, total o parcialmente, no ha sido respondida de forma adecuada o ha sido ignorada, o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones de la ley aplicable, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial independiente e imparcial para poder impugnar esa decisión, acción u omisión de la autoridad pública en cuestión.

Directriz 16

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para recusar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión relacionada con la participación del público en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos ambientales.

Directriz 17

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente.

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.

Directriz 19

Los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para que los órganos judiciales u otros órganos independientes e imparciales, o los procedimientos administrativos, puedan hacer un examen a tiempo de las cuestiones relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las leyes y decisiones que guardan relación con el medio ambiente. Los Estados deberían garantizar que los procesos sean justos, abiertos, transparentes y equitativos.

Directriz 20

Los Estados deberían garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente por parte de los miembros del público interesado no será prohibitiva y debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia.

Directriz 21

Los Estados deberían proporcionar un marco para reparaciones adecuadas y efectivas, en forma rápida, en los casos relacionados con el medio ambiente, tales como el desagravio provisional y definitivo del mandato judicial. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de aplicar medidas de reparación como la compensación y la restitución y otras medidas adecuadas.

Directriz 22

Los Estados deberían garantizar el cumplimiento a tiempo y en forma efectiva de las decisiones relacionadas con asuntos ambientales por parte de los órganos judiciales y otros órganos administrativos y de otro carácter pertinentes.

Directriz 23

Los Estados deberían proporcionar información suficiente al público sobre los procedimientos que utilizan los órganos judiciales y otros órganos pertinentes en relación con los asuntos ambientales.

Directriz	Requisitos generales	Elementos para la implementación
Directriz 15	Acceso a procedimientos de revisión relativos a solicitudes de información	Cualquier persona que haya hecho la solicitud Tribunal u otro órgano independiente e imparcial No se manejó conforme a la ley
Directriz 16	Acceso a procedimientos de revisión relativos a la participación del público	Cualquier miembro del público interesado Tribunal u otro órgano independiente e imparcial Legalidad en cuanto al fondo o al procedimiento Decisiones, actos u omisiones
Directriz 17	Acceso a procedimientos de revisión relativos a actores públicos o privados	Todo miembro del público interesado Tribunal u otro órgano independiente e imparcial Legalidad en cuanto al fondo o al procedimiento Decisiones, actos u omisiones Que afecta al ambiente o por supuesta violación a normas de fondo o de procedimiento relativas al medio ambiental
Directriz 18	Disposiciones para iniciar demandas	Interpretación amplia de las normas Acceso efectivo a la justicia
Directriz 19	Procedimientos eficaces para la revisión oportuna	Justos Abiertos Transparentes Equitativos

Directriz	Requisitos generales	Elementos para la implementación
Directriz 20	El acceso no debe ser prohibitivamente caro y debe poder contarse con asistencia	Mecanismos adecuados de asistencia Barreras económicas y otras
Directriz 21	Recursos legales rápidos, efectivos y adecuados	Medidas cautelares Compensación
Directriz 22	Aplicación oportuna y efectiva	
Directriz 23	Información difundida sobre acceso a procedimientos de justicia	Información adecuada Relativa a asuntos ambientales
Directriz 24	Decisiones a disposición del público	según corresponda de conformidad con la legislación nacional
Directriz 25	Promoción de programas para crear capacidad	En forma regular Funcionarios judiciales Profesionales del Derecho Partes interesadas
Directriz 26	Solución alternativa de controversias	Se debe promover, cuando proceda

Directriz 24

Los Estados deberían garantizar que las decisiones relacionadas con el medio ambiente por parte de los órganos judiciales, u otros órganos independientes y administrativos o imparciales, sean de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

Directriz 25

Los Estados deberían promover periódicamente programas adecuados de creación de la capacidad en derecho ambiental para funcionarios judiciales, otros juristas y otros interesados directos del ámbito jurídico.

Directriz 26

Los Estados deberían alentar el desarrollo y utilización de mecanismos de resolución alternativa de controversias, en los casos en que proceda.

4.1.1 Actualizar los derechos relacionados con el Principio 10 de Río

La última frase del Principio 10 de Río afirma: "Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes". De todos los principios adoptados en Río en 1992, el Principio 10 es el único que hace un llamado a los Estados a proporcionar recursos internos específicos a los individuos y grupos sobre la base del proceso jurídico. El tercer elemento del Principio 10 de Río podría describirse como la cimentación sobre la cual se construyen los pilares de acceso a la información y participación del público. Su redacción orienta a los Estados a emplear una perspectiva de derechos para alcanzar los objetivos de acceso a la información y participación pública en la adopción de decisiones ambientales. La mitad de las Directrices de Bali 26 se refieren al acceso a la justicia, lo cual demuestra la importancia del enfoque basado en derechos para la aplicación del Principio 10. Sin una protección jurídica adecuada de los derechos y oportunidades concedidos en la legislación nacional, pierden sentido.

El enfoque basado en los derechos es ampliamente aceptado para la aplicación del Principio 10 de Río. En la 4a Sesión del Congreso Mundial para la Naturaleza, en Barcelona, España, en 2008, se trazó una clara

conexión entre el enfoque basado en los derechos y la conservación de la naturaleza,¹²⁹ y, en el 5o período de sesiones del Congreso en Jeju, Corea, en 2012, se adoptó la política sobre conservación derechos humanos para el desarrollo sostenible de la UICN.¹³⁰ China es uno de los Estados que más recientemente reconoció el enfoque basado en derechos en conexión con el Principio 10 de Río, tras adoptar modificaciones a la Ley de Protección Ambiental en 2014, que incluyen lo siguiente: “Los ciudadanos, las personas jurídicas y otras organizaciones tienen el derecho de obtener información ambiental, participar y supervisar las actividades de protección del medio ambiente, de conformidad con la ley.”¹³¹ Laos, Ecuador y Honduras se encuentran entre los países con proyectos piloto sobre los enfoques basados en derechos para la protección del medio ambiente. En el nivel regional, en América Latina y el Caribe, el proceso para desarrollar un instrumento sobre el Principio 10 de Río aplica expresamente un enfoque basado en los derechos

Desde el punto de vista del público, el acceso de una persona a la información ambiental, los procedimientos para participar en la adopción de decisiones que pudieran afectarla y el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes para aplicar las normas y procedimientos pertinentes, son una manera de garantizar un alto nivel de calidad del medio ambiente. En muchos Estados, esta meta se expresa en términos del derecho a un ambiente saludable y otros derechos, como el derecho a la vida, la salud, y un nivel de vida adecuado. La gran mayoría de los Estados del mundo cuenta con disposiciones constitucionales o jurídicas relativas al derecho a un medio ambiente saludable.¹³² La Constitución de 2014 de Egipto, por ejemplo, en el Capítulo II, Sección II, Artículo 46 establece que: “Toda persona tiene el derecho a vivir en un ambiente saludable, sano y equilibrado. La protección de este es un deber nacional. El Estado se compromete a tomar las medidas necesarias para preservarlo, evitar dañarlo, utilizar racionalmente sus recursos naturales para cerciorarse de que se alcance un desarrollo sostenible y garantizar los derechos de las futuras generaciones a ello”.¹³³

A la hora de implementar el Principio 10 de Río, los Estados deberían considerar la relación entre el Principio y su adhesión a los acuerdos pertinentes incorporados a su ordenamiento jurídico interno. Como ha señalado John Knox, Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, en su informe a la Asamblea General en marzo de 2014:

El derecho de los derechos humanos incluye obligaciones relativas al medio ambiente. Estas obligaciones abarcan obligaciones de procedimiento de los Estados para evaluar los impactos ambientales sobre los derechos humanos y publicar la información ambiental, para facilitar la participación en la adopción de decisiones ambientales y dar acceso a recursos judiciales. La obligación de facilitar la participación pública incluye las obligaciones de salvaguardar los derechos de libertad de expresión y asociación contra las amenazas, el acoso y la violencia¹³⁴

La información, la participación y la justicia consagradas en el Principio 10 de Río se refieren a los derechos fundamentales que se encuentran en varios instrumentos jurídicos internacionales. Por ejemplo, el Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos afirma que: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras.” El Artículo 19 del apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara: “Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones

129 Resolución IUCN 4.056

130 Resolución IUCN 5.099.

131 Artículo 53. Programa de Gobernanza Ambiental UE-China (traducción no oficial).

132 Véase la base de datos de envirorightsmap.org (consultada el 22 de enero de 2015).

133 Véase envirorightsmap.org/listing/Egypt (presentado por Ioana Raducu, UC Irvine) (consultado el 22 de enero de 2015).

134 UNGA Doc., A/HRC/25/53 (20 de diciembre de 2013)..

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". El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha declarado expresamente que el derecho a la información es un elemento indispensable del Artículo 19.¹³⁵ Existen muchas expresiones regionales del reconocimiento al derecho fundamental de acceso a la información. Por ejemplo, el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos, en su 73a Período de Sesiones, celebrada en Río de Janeiro en 2008, adoptó una serie de principios sobre el derecho de acceso a la información, indicando, en parte, lo siguiente: "El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica"¹³⁶

El Artículo 25(a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirma que los ciudadanos tienen el derecho y la oportunidad de "participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos". Los derechos de participación se vinculan a otros derechos fundamentales, como la libertad de asociación y el derecho de petición ante las autoridades.

En las palabras del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos, el derecho a la información y la participación "no solo es un derecho en sí mismo, sino que además es esencial para el ejercicio de otros derechos, como el derecho a la vida, el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y el derecho a una alimentación adecuada, entre otros".¹³⁷

Tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹³⁸ como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹³⁹ han reconocido el vínculo entre la libertad de expresión, el acceso a la información y la gobernanza democrática. Este último órgano ha declarado:

Quando un Estado debe determinar cuestiones complejas de política ambiental y económica, el proceso de adopción de decisiones debe incorporar, en primer lugar, investigaciones y estudios adecuados con el fin de predecir y evaluar de antemano las consecuencias de aquellas actividades que puedan dañar el medio ambiente y afectar los derechos de los individuos y que les permitan lograr un justo equilibrio entre los distintos intereses contrapuestos. La importancia del acceso público a las conclusiones de tales estudios y a la información que permitan a los miembros del público evaluar el peligro al que están expuestos es incuestionable.¹⁴⁰

Los elementos de un derecho general de acceso a la información, fundamentado en las disposiciones de libertad de expresión, han sido reconocidos por el sistema regional africano de derechos humanos¹⁴¹, así como por el Comité de Derechos Humanos (CDH) que supervisa el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁴². La Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, por otra parte, señaló que los Estados deben proporcionar información precisa sobre la naturaleza y las

135 CDHNU, Observación General No. 34. UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 de septiembre de 2011.

136 OAS/Ser.Q. CJR/RES.147 (LXXIII-O/08) (7 de agosto de 2008).

137 A/HRC/7/21, p. 2. Véase el informe del Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, A/HRC/25/53, para. 30. Este último informe incluye un resumen de las declaraciones de los organismos de las Naciones Unidas en apoyo de esta idea. Véase el párr. 32.

138 Caso Trillium (Claude-Reyes et al. v. Chile), Inter-Am. Ct. H.R. (ser.C) No. 151 (19 de septiembre de 2006).

139 Caso de Társaság a Szabadságjogokért v. Hungría, App. No. 37374/05, Eur. Ct. HR (14 de abril de 2009); caso de Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria (solicitud no. 39534/07); caso de Iniciativa de la Juventud para los Derechos Humanos v. Serbia (solicitud no. 48135/06).

140 *Taşkın v. Turquía*, 2004-X Tribunal Europeo de Derechos Humanos 179, párr. 119. Véase también *Öneryıldız v. Turquía*, 2004-XII Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1, párr. 90 (que aplica el derecho a la información en conexión con el derecho a la vida); *Ogoniland case*, párr. 53 (que deriva obligaciones a partir del derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente saludable); Corte Interamericana, *Claude Reyes et al. v. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006 (que ordena al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos de acceso a la información que se encuentra en poder del Estado).

141 Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, Centro de Acción para los Derechos Sociales y Económicos y el Centro para los Derechos Económicos y Sociales v. Nigeria, Comm. No. 155/96, ¶ 53 (2001).

142 Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Viena Declaración y Programa de Acción, en párr. 8, U.N. Doc. A/CONF.157/23 (12 de julio de 1993).

consecuencias de los proyectos que pudieran afectar la vida de las comunidades, grupos o individuos, con el fin de que estos puedan participar adecuadamente en procesos de adopción de decisiones.¹⁴³

El derecho a un recurso efectivo ante la ley también se reconoce en los instrumentos mundiales de derechos humanos, como el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece que: “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”. Los instrumentos regionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos también reconocen el derecho a un recurso efectivo ante la ley, concedido de conformidad con un procedimiento debido, en casos de violaciones a los derechos protegidos por la Convención, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que el derecho a un recurso efectivo ante un juez competente es un elemento fundamental de una sociedad democrática.¹⁴⁴

La Organización de los Estados Americanos se ha referido expresamente al caso *Claude-Reyes*¹⁴⁵ al afirmar que el derecho de acceso a la información es una parte fundamental de la libertad de expresión, y aprobó una Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública en 2010. En África, la Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, reunida en su 32ª sesión ordinaria, en Banjul, Gambia, los días 17 a 23 de octubre de 2002, aprobó la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión en África. La Unión Africana también adoptó un modelo de ley sobre el acceso a la información en 2013.¹⁴⁶ La Declaración de Derechos Humanos de ASEAN de 2013 incluye derechos de información y participación.¹⁴⁷ La participación también se incluye en la Resolución de Bangkok 2012 de la ASEAN sobre Cooperación Ambiental.

Como se ilustra en la Ley de Protección Ambiental de China, que entró en vigor el 1 de enero de 2015, el reconocimiento de los derechos del público suele acarrear, necesariamente, obligaciones por parte de las autoridades públicas. El Artículo 53 (véase más arriba) continúa: “Las administraciones competentes de protección ambiental de los gobiernos de los pueblos, en los distintos niveles y departamentos con responsabilidades de supervisión ambiental, divulgarán la información ambiental, de conformidad con la ley, mejorarán los procedimientos de participación pública y facilitarán la participación y supervisión de los ciudadanos, personas jurídicas y otras organizaciones del trabajo de protección al medio ambiente”. Asimismo, el derecho a un medio ambiente saludable incluye la responsabilidad de proteger el medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras, y de lograr la sostenibilidad. Es mediante el ejercicio responsable de estos derechos que las personas pueden aspirar a alcanzar los objetivos de la primera frase del Principio 1 de la Declaración de Estocolmo: “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”.¹⁴⁸

4.1.2 Consideraciones sobre las Directrices 15-26 (acceso a la justicia en asuntos ambientales)

La gran mayoría de los casos de acceso a la justicia relacionados con el Principio 10 corresponden, en la práctica, al acceso a la información. Una cantidad mucho menor se refiere a quejas sobre la participación real, y solo un pequeño porcentaje de casos se refiere a problemas con el acceso a la justicia o la falta de acceso a la justicia. Por ejemplo, la práctica de EMLA, una ONG húngara para la defensa legal ambiental,

143 Véase Centro para el Desarrollo de los Derechos de las Minorías (CEMIRIDE) y el Grupo Pro Derechos de las Minorías (MRG) (en nombre de Endorois) v. Kenya, Comisión Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, Comunicado 276/20003, 2010.

144 *Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) Caso N° 79, 31 de agosto de 2001.*

145 *Claude-Reyes et al. v. Chile, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Serie C) Caso No. 151, 19 de septiembre de 2006.*

146 Véase http://www.achpr.org/files/news/2013/04/d84/model_law.pdf.

147 <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicates/item/asean-human-rights-declaration>.

148 El vínculo entre el Principio 1 de Estocolmo y el objeto del Principio 10 de Río se explicitó en “Nuestro futuro común”, párrs. 81-82.

demuestra que durante más de una década, más del 90% de sus casos se relacionan con el primer pilar.

La implementación del componente de acceso a la justicia del Principio 10 de Río requiere de procedimientos y recursos que han de proporcionarse a los miembros del público de modo que estos puedan ejercer los derechos de acceso a la información ambiental y los derechos y las oportunidades de participar en la adopción de decisiones ambientales previstas en la legislación nacional, además de la garantía de ciertas otras protecciones en virtud de las leyes nacionales relativas al medio ambiente. El acceso a la justicia ayuda a crear una igualdad de condiciones para el público que procura hacer valer esos derechos. Asimismo, fortalece la aplicación de parte de un Estado de los dos primeros elementos del Principio 10 de Río, y muchos aspectos del acceso a la justicia apoyan la aplicación efectiva de las leyes nacionales relativas al medio ambiente en general. La capacidad del público de ayudar a hacer cumplir la legislación ambiental

CUADRO 57: Declaración sobre Justicia, Gobernanza y Derecho para la Sostenibilidad Ambiental Río +20

El 20 de junio de 2012, representantes de alto nivel de la comunidad jurídica, incluidos magistrados, jefes de jurisdicción, fiscales generales, auditores generales y procuradores, al término de una conferencia internacional celebrada conjuntamente con la Cumbre de Río+20 WCSSD, adoptó una declaración, indicando, entre otras cosas lo siguiente:

“sin el respeto del estado de derecho y sin un ordenamiento jurídico abierto, justo y fiable, sería imposible poner en práctica los resultados ... de la Conferencia Río+20...

“El derecho ambiental es esencial para la protección de los recursos naturales y los ecosistemas, y constituye nuestra mayor esperanza para el futuro del planeta...

“Es vital contar con una judicatura y unas instancias judiciales independientes para la puesta en marcha, el desarrollo y la aplicación del derecho ambiental...

“La sostenibilidad ambiental solamente podrá alcanzarse en el contexto de acuerdos nacionales de gobernanza justos, efectivos y transparentes, y del estado de derecho, basados en:

“(a) Leyes ambientales justas, claras y aplicables;

“(b) Participación de la población en la adopción de decisiones y acceso a la justicia y la información, de conformidad con el décimo principio de la Declaración de Río, lo que incluye analizar las posibilidades de tomar disposiciones de 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) al respecto;

“(c) Rendición de cuentas e integridad de las instituciones y los responsables de la adopción de decisiones, incluso mediante la aplicación activa de instituciones dedicadas a la auditoría ambiental y la vigilancia del cumplimiento;

“(d) Mandatos y funciones claros y coordinados;

“(e) Mecanismos de resolución de conflictos accesibles, justos, imparciales, puntuales y ágiles, incluido el fomento de conocimientos especializados en la determinación de causas ambientales, y procedimientos y remedios innovadores en materia de medio ambiente;

“(f) Reconocimiento de la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente; y

“(g) Criterios específicos para la interpretación del derecho ambiental”.

Fuente: http://www.unep.org/rio20/Portals/24180/Rio20_Declaration_on_Justice_Gov_n_Law_4_Env_Sustainability.pdf (consultado el 15 de febrero de 2015).

añade importantes recursos a la labor del gobierno.

En particular con respecto a la aplicación general de la legislación ambiental (véase la Directriz 17), quizá resulte necesario que las autoridades públicas tomen medidas para proteger la identidad de las personas que presentan denuncias, por temor a represalias. Las leyes en tales áreas a veces se conocen como “leyes de protección a denunciantes”. Las recientes modificaciones de China a la Ley de Protección Ambiental plantean específicamente la protección de la información confidencial de un informante acerca de la contaminación o los daños ecológicos, así como los derechos e intereses legítimos del informante.¹⁴⁹

4.1.3 Enfoque integrado / estratégico para el acceso a la justicia en asuntos ambientales

Los Estados deberían adoptar un enfoque estratégico para el acceso a la justicia en asuntos ambientales, integrando los principios pertinentes en sus operaciones en todos los niveles de gobierno. El acceso a la justicia puede incluir apelaciones administrativas u otros mecanismos no judiciales pero, a medida que el acceso a la justicia también introduzca la participación de un poder independiente de gobierno (el poder judicial), su organización en el ámbito nacional, debería tener en cuenta las especificidades del sistema judicial, mientras incorpora, a su vez, mecanismos flexibles para la solución de controversias. 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 especial de medio ambiente. En 2014, 41 países en todo el mundo contaban con algún tipo de tribunal ambiental especializado. El primer tribunal de ese tipo se estableció en el estado australiano de Nueva Gales del Sur (véase el Cuadro 58).

Las comunidades jurídicas deberían disponer de toda una gama de mecanismos legales con el fin de valerse del acceso a la justicia como un mecanismo que apoya la transición hacia la sostenibilidad. Por ejemplo, muchos sistemas judiciales permiten la presentación de *amicus curiae* por personas que no son las partes de un caso como una ayuda para las decisiones de un tribunal. El caso del reconocido defensor ambiental paquistaní de las cuencas hidrográficas, Parvez Hassan,¹⁵⁰ en la década de 1990, llevó a que se le solicitara la presentación de informes *amicus* en decenas de casos en los años siguientes, y él piensa que esto ha promovido el diálogo a nivel nacional.

¹⁴⁹ Artículo 57. Programa de Gobernanza Ambiental UE-China (traducción no oficial).

¹⁵⁰ *Zia v. WAPDA* [1994] SC 693.

CUADRO 58: Primer tribunal ambiental “integral” del mundo

El Tribunal de la Tierra y de Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur fue establecido en 1980, el primer tribunal de este tipo. Fue la primera corte de apelaciones especializada en ambiente en el mundo. La jurisdicción del Tribunal abarca revisión en cuanto al fondo, revisión judicial, aplicación civil, procesamiento penal, apelaciones penales y demandas civiles sobre la legislación de planificación, ambiente, tierra, minería y otras leyes. El Tribunal es un órgano de apelación con facultades para la revisión relativa a asuntos de planificación, construcción, ambiente, minería y cuestiones accesorias.

Se ejerce la jurisdicción en función de la materia objeto de los procesos. Esto puede implicar asuntos que afectan el interés de la comunidad, así como asuntos de políticas de gobierno. El Tribunal tiene competencia penal sumaria y apelativa respecto de los delitos ambientales.¹⁵¹

El sitio web del LEC se encuentra en <http://www.lec.justice.nsw.gov.au/>

¹⁵¹ Se puede encontrar un resumen del trabajo de la tribunal en Brian Preston, “Benefits of judicial specialization in environmental law: the Land and Environment Court of New South Wales as a case study” 29(2) *Pace Env. L. Rev.* 386 (2012).

CUADRO 58: Primer tribunal ambiental “integral” del mundo

Los mecanismos como el del amicus y otros similares permiten un mayor diálogo entre las partes interesadas, lo cual redundará en recomendaciones de consenso a los tribunales, y eso a su vez ha contribuido a litigios más breves y más eficientes en general

4.1.4 Mecanismos legislativos

Si bien por lo general el poder legislativo establece los tribunales y define su jurisdicción, a menudo se requieren conocimientos especializados sobre la administración judicial y la participación de las autoridades judiciales para organizar los procedimientos y procesos que atienden asuntos ambientales. Véase el Cuadro 59.

CUADRO 59: Doce decisiones críticas para el establecimiento de tribunales

En el libro “Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals” (TAI, 2009), Pring y Pring presentan las 12 decisiones críticas a la hora de instaurar de tribunales y cortes ambientales. Tales decisiones son las siguientes:

- Tipo de foro: cortes especializadas, salas, tribunales independientes o cuasi-independientes, defensorías de los habitantes u otros foros especializados
- Leyes sobre la jurisdicción legal que se abarca y los límites de la jurisdicción; potestades de aplicación;
- Nivel(es) de decisión ECT: nivel administrativo, a nivel de juicios o apelaciones
- Zona geográfica: nacional, regional o local
- Volumen de casos: factores obligatorios o discrecionales
- Derecho a iniciar demandas: abierto o restrictivo
- Costos: tasas judiciales, costos, honorarios de abogados y normas sobre el cambio en los costos
- Acceso a conocimientos científico-técnicos: interno (perteneciente al tribunal) o externo (perteneciente a las partes)
- Solución alternativa de controversias: mediación, defensoría de los habitantes
- Competencia de los jueces y encargados de adoptar decisiones: cualificaciones, selección, formación, sueldo
- Gestión de casos
- Herramientas y recursos de ejecución: para los fiscales y los tribunales

4.1.5 Herramientas de implementación y obstáculos, incluidos los desafíos que enfrenta el público

En la actualidad, existen numerosos obstáculos para acceder a la justicia en muchos países. En algunos países, se niega a los miembros del público, incluidas las ONGs, el derecho a interponer una demanda legal por la violación de sus derechos o para hacer cumplir la ley. En otros casos, a pesar de que, formalmente, se cuente con procedimientos de revisión, los son demasiado costosos como para que el público los utilice en la práctica. Otro obstáculo es que los órganos con funciones judiciales carecen de autoridad para emitir una medida cautelar u otros recursos adecuados para la aplicación efectiva de sus decisiones. Estas y otras barreras debilitan la capacidad del público de obtener reparación si las autoridades públicas o las personas privadas no cumplen con la legislación ambiental nacional. Las Directrices 15 a 26 abordan estos temas.

© Foto cortesía de: Nevil Zaveri, "Ráfaga de viento, desierto de Thar", 2012 vía Flickr, Creative Commons.

4.2 Guía para la implementación de cada Directriz

4.2.1 Directriz 15

Los Estados deberían garantizar que toda persona física o jurídica que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado ha sido rechazada de forma irrazonable, total o parcialmente, no ha sido respondida de forma adecuada o ha sido ignorada, o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones de la ley aplicable, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial independiente e imparcial para poder impugnar esa decisión, acción u omisión de la autoridad pública en cuestión.

Discusión

Esta directriz se refiere al mecanismo de justicia y rendición de cuentas para el acceso a la información según el Principio 10 de Río. Su aplicación permite garantizar la implementación efectiva del marco jurídico para el acceso a la información ambiental a quien lo solicitare.

Al ser la primera Directriz del apartado sobre acceso a la justicia, en ella se exponen por primera vez varios conceptos y consideraciones pertinentes para el resto de las Directrices. Por ejemplo, el "órgano judicial independiente e imparcial" es un término que también aparece en las Directrices 16, 17, 19, 24, y se usan [used in other Guidelines](#).

Ese órgano "independiente e imparcial", además de un juzgado, podría incluir un tribunal administrativo o, en ciertos casos, un defensor de los habitantes o comisionado de información. En los países nórdicos, donde se originó la oficina del defensor del pueblo, este funcionario recibe el poder del parlamento aunque no forma parte de ninguna rama del gobierno. La defensoría del pueblo tiene competencia para revisar todos los aspectos de la administración pública para garantizar el "correcto ejercicio de facultades administrativas". Muchas de las quejas tramitadas por la defensoría del pueblo se refieren al acceso a la información. Sin embargo, un defensor del pueblo o comisionado no tiene facultades comparables a las de un tribunal. Al adoptar un caso la defensoría del pueblo, no implica un derecho legal a ningún procedimiento de revisión. La defensoría tampoco emite decisiones jurídicamente vinculantes, y no puede ofrecer ciertos recursos, como las medidas cautelares. Por otro lado, la defensoría del pueblo no tiene estrictos reglamentos permanentes

para presentar una queja. Cuando una persona no logra los resultados deseados por medio de la defensoría, en algunos países todavía tiene la oportunidad de solicitar una revisión en los tribunales. La defensoría de los habitantes se comenta en más detalle en la Directriz 26.

Cuando un Estado da acceso a un procedimiento de revisión ante un órgano independiente e imparcial de acuerdo con la presente Directriz, no está impedido de ofrecer oportunidades adicionales para el resarcimiento. Por ejemplo, la oportunidad de peticionar, ante una autoridad, la reconsideración de su decisión inicial a la luz de evidencia persuasiva adicional permite lograr un resultado rápido y satisfactorio y evitar el gasto y la demora de un procedimiento formal. Del mismo modo, las decisiones administrativas de segunda instancia pueden resolver diferencias sin la necesidad de recurrir a mecanismos judiciales o cuasi-judiciales.

Una solicitud de información se maneja en forma no conforme a la ley cuando esa solicitud se deniega o rechaza en su totalidad o cuando se responde solo parcial o inadecuadamente o cuando no se tramita de acuerdo con la ley.

El significado de “independencia” incluye la protección contra la influencia de las autoridades públicas en los distintos niveles de gobierno.¹⁵² Los presupuestos fijos del poder judicial y los plazos largos o vitalicios de jueces son mecanismos importantes para garantizar la independencia. La independencia también requiere que el organismo tenga la facultad de establecer sus propias normas y procedimientos internos.

La independencia está facilitada por la ley cuando el decisor está protegido contra las reducciones de sueldo o la destitución del cargo a causa de las decisiones tomadas. La independencia del encargado de decidir está garantizada también mediante procesos de selección y nombramiento transparentes y objetivos. Los miembros del órgano de revisión deben ser nombrados o elegidos de una manera protegida contra la interferencia política. La imparcialidad se fomenta a través del reconocimiento por parte del Estado de que el decisor tiene la libertad de tomar una decisión de conformidad con la ley y los hechos, incluso si no favorece al gobierno. La seguridad de un puesto permanente de la autoridad judicial o administrativa es un factor clave en la protección contra la influencia arbitraria.

Otro elemento esencial de la independencia es la provisión de presupuestos adecuados para que el órgano lleve a cabo sus labores. La financiación de las actividades del órgano debe estar regida por el propio órgano, sin la amenaza de la interferencia política.

Los órganos de revisión también deben estar facultados para llevar a cabo sus obligaciones. Esto implica, por lo general, potestades para examinar a personas y documentos, exigir comparecencia, inspeccionar instalaciones, ordenar reparaciones y hacer cumplir sentencias.

Los costos y los tiempos deben ser razonables, con el fin de garantizar que el público considere el uso de las oportunidades de acceso a la justicia como medio para conseguir sus objetivos.

Las decisiones de los órganos de revisión deben ser vinculantes como una cuestión de derecho, y deben existir acuerdos institucionales para su cumplimiento.

En la práctica, muchos Estados han introducido una estructura escalonada de apelaciones. Primero, hay una oportunidad de impugnar las decisiones ante un tribunal de apelación administrativa, y luego ante

¹⁵² Véase B. J. Preston, “The enduring importance of the rule of law in times of change” (2012) 86 Australian Law Journal 175 at 180 - 181; T. Bingham, *The Rule of Law* (Penguin Books, 2011) at 92-93.

un órgano judicial. Algunos Estados incluso han ido un paso más allá y han introducido un procedimiento rápido y eficaz con la participación de un funcionario administrativo interno, como el Comisionado de Información del Reino Unido. Las apelaciones del Comisionado de Información pueden dirigirse al Tribunal de Información.

CUADRO 60: Instituto Federal de México para el Acceso a la Información Pública (IFAI)

El Instituto Federal para el Acceso a la Información Pública (IFAI) fue establecido en 2003, con la adopción de la legislación sobre el Derecho a la Información (RTI). El IFAI es el ente encargado de proteger el derecho del público a la información y de resolver las apelaciones públicas cuando las solicitudes de información son denegadas. En el momento de su creación, era uno de los primeros de su tipo.¹⁵³ Funciona como un tribunal administrativo para supervisar la aplicación de la ley sobre el derecho a la información. El IFAI es independiente, y sus decisiones son vinculantes para todos los organismos federales cubiertos por la ley. Los ciudadanos pueden apelar las decisiones del IFAI; sin embargo, los funcionarios federales no pueden hacerlo. El IFAI tiene la obligación de dictar una resolución en un lapso de 50 días a partir de una apelación. El proceso de apelación ha sido descrito como “directo”, y los ciudadanos no necesitan un abogado para la apelación.¹⁵⁴ FDe 2008 a 2013, las solicitudes de información han aumentado un 35%, y han pasado de 105.000 a 143.000.¹⁵⁵

En febrero de 2014, el presidente de México, Enrique Peña Nieto, firmó un decreto de reformas constitucionales que dieron autonomía constitucional al IFAI. Las reformas también crearon acceso autónomo a organismos de información en los 31 estados y el Distrito Federal. Los nuevos grupos ahora están sujetos a las leyes de transparencia, incluidos los partidos políticos, sindicatos laborales, fideicomisos y cualesquiera otras entidades o individuos que reciben fondos públicos.¹⁵⁶ La cantidad de comisionados aumentó de cinco a siete.

La mayoría de los grupos de la sociedad civil elogiaron las reformas, aunque todavía se debate para encontrar el equilibrio entre la divulgación y la protección de la información relativa a la seguridad nacional.¹⁵⁷

153 Banco Mundial, “Implementing Right to Information: A case study of Mexico”; <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-Mexico-Final-2.pdf>

154 ibid

155 IFAI, 2013. Estadísticas e indicadores. <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/AIP-Estadisticas.aspx> (accessed 31 August 2015).

156 Embassy of Mexico in Malaysia, “Transparency Reform,” 12 February 2014. <http://embamex.sre.gob.mx/malasia/index.php/mexico-today/373-transparency-reform>

157 Franzblau, Jesse, “Mexican Senate Approves Reforms to Access Regime,” FreedomInfo.org, 22 November 2013. <http://www.freedominfo.org/2013/11/mexican-senate-approves-reforms-to-accessregime/>

CUADRO 61: Comisión Central de Información de la India (CIC)

La CIC fue establecida mediante la ley sobre el Derecho a la Información de 2005. Forma parte del Ministerio de Personal, Reclamaciones del Público y Pensiones. Se compone de un Oficial Jefe de Información y 10 Comisionados de Información que son nombrados por el Presidente de la India según la recomendación de un comité. La CIC cuenta con las mismas potestades que un tribunal civil de la India, y sus decisiones son vinculantes.¹⁵⁸ Goza de gran autonomía en su poder de adopción de decisiones; sin embargo, su presupuesto y personal todavía dependen de la aprobación del Estado.¹⁵⁹

158 http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=India#appeals

159 Banco Mundial; “Implementing Right to Information: A Case Study of India”; <http://siteresources.worldbank.org/PUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/285741-1343934891414/8787489-1344020463266/RTI-CS-India-RevFin-LJ.pdf>

CUADRO 61: Comisión Central de Información de la India (CIC)

La cantidad de quejas y apelaciones que recibe la CIC ha ido aumentando de manera constante, lo que demuestra una mayor conciencia pública sobre el mecanismo. Recibió 703 quejas en su primer año, pero ahora tiene un promedio de más de 9.000 al año.¹⁶⁰ Los motivos de apelación son amplios, y la carga recae en el oficial que denegó la solicitud de información, quien debe demostrar que no se infringieron las reglas.¹⁶¹

¹⁶⁰ ibid

¹⁶¹ http://www.rti-rating.org/view_country?country_name=India#appeals

4.2.2 Directriz 16

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para recusar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión relacionada con la participación del público en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos ambientales.

Discusión

En tanto que la Directriz 15 es una disposición sobre el acceso a la justicia que vela por el primer pilar del Principio 10 de Río, esta Directriz es una disposición sobre el acceso a la justicia que vela por el segundo pilar del Principio 10 de Río. No se aplica únicamente a los resultados de la adopción de decisiones en materia ambiental, tales como decisiones, actos u omisiones sino que también exigiría que se concedan a los miembros del público oportunidades para impugnar las decisiones, actos u omisiones de cualquier manera relacionados con la participación pública en la adopción de tales decisiones.

CUADRO 62: Acciones colectivas en la legislación mexicana

En 2011, en México se aprobó una serie de modificaciones a diversos textos legales, como el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), con miras a legislar en torno a la participación ciudadana y el acceso a la justicia ambiental mediante acciones colectivas, que fueron introducidas en 2010 en el Artículo 17 de la Constitución. Con estas acciones colectivas, el Estado mexicano ha consagrado el derecho legítimo de ciertos grupos sociales, cuando se consideren afectados por las decisiones adoptadas por los órganos ambientales, de petitionar a las autoridades judiciales para resolver un conflicto que afecte sus derechos y exigir la compensación por el daño ambiental y la reparación de los daños causados por actos deliberados. Otra reforma legislativa importante que afecta directamente el derecho a la información, la participación y el acceso a la justicia en México es la modificación de la Ley de Amparo para permitir que cualquier persona o grupo interponga un recurso ante los tribunales si el Estado mexicano viola un derecho fundamental reconocido por un tratado internacional, o no toma medidas concretas para salvaguardar un derecho fundamental, incluso en los casos relativos al acceso a la participación ciudadana, la información y/o el acceso a la justicia en materia ambiental.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2013), Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. CEPAL-NACIONES UNIDAS LC/L.3549/REV.2

La directriz se refiere a la legalidad en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento. El término “legalidad en cuanto al fondo” se refiere a la exactitud jurídica en cuanto al fondo. Una impugnación a la legalidad en cuanto al fondo pretende establecer que la decisión se basa en un error de Derecho. Lord Diplock, en *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (1985) AC 374, describe la revisión judicial de “ilegalidad” como el hecho de que el encargado de adoptar decisiones entiende correctamente la ley que

regula su potestad para adoptar decisiones y le da efecto a la misma. Lord Diplock también incluiría en la legalidad en cuanto al fondo la cuestión de la “irracionalidad”; es decir, si la decisión es “tan extravagante en su desafío a la lógica o a las buenas costumbres aceptadas que ninguna persona sensata que aplicara su entendimiento a la cuestión por resolver podría haberla adoptado”. Por ejemplo, si hay una falla en el proceso de establecer una participación pública significativa, aunque se cumpla con la formalidad mínima, puede existir una violación en cuanto al fondo. Esto se puede contrastar con la “legalidad en cuanto al procedimiento”, que considera si el encargado de adoptar decisiones no ha actuado con equidad procedimental según las normas procesales o las reglas de justicia natural aplicables. Es posible que las violaciones a las normas procedimentales den lugar a decisiones erróneas, aunque no necesariamente.

La inclusión de “decisión, acto u omisión” deja claro que una decisión administrativa final no necesariamente es requisito previo para interponer un recurso. No hacer nada cuando existe el deber de actuar también puede ser motivo de una queja. Por ejemplo, el hecho de que encargado de adoptar decisiones no tenga en cuenta determinadas alegaciones realizadas por medio de procedimientos de participación pública, podría ser causa de un recurso judicial.¹⁶² El incumplimiento de los requisitos de notificación podría ser una irregularidad de procedimiento.¹⁶³

4.2.3 Directriz 17

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente.

Discusión

La presente directriz no se refiere específicamente a los pilares de información o participación del Principio 10 de Río, sino más bien consiste en un principio de acceso a la justicia que es directamente operativo. Tiene que ver con el elemento del Principio 10 de Río que reconoce el papel del público en la aplicación general de la legislación ambiental. Esta disposición permite dar oportunidades al público de cumplir con el deber de proteger y mejorar el medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras en aquellos Estados cuyas constituciones incluyen tal deber. Al llamar la atención sobre violaciones de fondo o de procedimiento respecto de las normas jurídicas ambientales, se movilizará a las autoridades a actuar. Este es uno de los mecanismos más eficaces para sacar provecho de la presencia, la conciencia y el poder de la opinión pública para respetar las leyes ambientales y avanzar hacia la sostenibilidad.

La redacción de la Directriz 17 es muy similar al texto que se encuentra en algunas leyes que constituyen una especie de acción popular.¹⁶⁴ Véanse los comentarios a la Directriz 18.

Esta es también la única Directriz que menciona al sector privado. Las acciones de los actores privados – en particular los intereses comerciales que pretenden explotar los recursos naturales – pueden tener un grave impacto ambiental, en la medida en que las acciones no controladas de entidades comerciales podrían perjudicar gravemente los servicios ecológicos u otros valores ambientales que apoyan el derecho a la vida. Véase el Cuadro 63.

¹⁶² Véase *South East Forest Rescue Incorporated v Bega Valley Shire Council* (2011) NSWLEC 250 (Land and Env. Ct. of NSW).

¹⁶³ Véase *Simpson v Wakool Shire Council* (2012) 190 LGERA 143 (Land and Env. Ct. of NSW).

¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, el informe de país de Portugal 2005 Conferencia de las Partes en la Convención de Aarhus.

Cuadro 63: “Proteger, Respetar y Remediar”

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó en 2008 el marco de las Naciones Unidas para Empresas y Derechos Humanos, ‘Proteger, respetar y remediar’, más comúnmente conocido como ‘el Marco Ruggie’ por el Relator Especial de las Naciones Unidas, el Profesor John Ruggie, con el fin expresar la norma global esperada en la conducta corporativa y establecer la línea base de la responsabilidad empresarial en materia de derechos humanos como “parte del permiso social de la empresa para operar”.¹⁶⁵ El marco se centra en pilares “diferenciados, pero complementarios” de responsabilidad: el deber del Estado de proteger contra los abusos a los derechos humanos por parte de terceros (incluidas las empresas), la responsabilidad empresarial de proteger los derechos humanos y la necesidad de un acceso más eficaz a las reparaciones.

¹⁶⁵ HRC 2008; UN 2010.

La legalidad en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento se comentan en la Directriz 16. El derecho a iniciar demandas se analiza con más detalle en la Directriz 18.

CUADRO 64: El sistema del Tribunal Ambiental de Chile

Una de las principales iniciativas de las modificaciones a la Ley del Medio Ambiente de 1994 (Ley 20.417) en Chile en 2010 fue la reestructuración de instituciones y organismos, que dio lugar a la creación del Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. La Superintendencia, encargada de coordinar y ejecutar los planes y normas de calidad ambiental, tiene la responsabilidad de garantizar el cumplimiento y la aplicación mediante la creación de tribunales ambientales.

Se crearon tres tribunales ambientales especiales en las regiones de Antofagasta, Santiago y Valdivia, aunque su competencia abarca todo Chile. Cada tribunal está compuesto por tres jueces, nombrados por el Presidente con la aprobación del Senado, a partir de una lista de 5 nombres presentados por el Tribunal Supremo.¹⁶⁶ La composición de los tribunales incluye tanto abogados como expertos científicos, y una innovación importante es el uso de *amicus curiae* en los procedimientos.

El tribunal considera casos relacionados, entre otros, con los siguientes temas:

- Compensación por daños ambientales
- Apelaciones a fallos del Comité de Ministros o el Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental (si los fallos no incluyeron una evaluación de impacto ambiental)
- Implementación de normas de emisión o de calidad ambiental
- Reclamaciones contra las resoluciones del Superintendente
- Reclamaciones contra decretos Supremos (presidenciales) que establecen las normas primarias y secundarias de calidad ambiental y las normas de emisión
- Quejas contra decisiones administrativas que anulan las regulaciones ambientales¹⁶⁷

¹⁶⁶ Iglesias, Enrique and Riesco, Jose, “Chile Chapter—Environment and Climate Change Law 2013”, International Comparative Legal Guides, 2013. <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/environment-and-climate-change-law/environment-and-climate-change-law-2013/chile>

¹⁶⁷ “Chile: New law creates environmental courts”, Library of Congress: Global Legal Monitor, 1 August 2012. http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205403263_text

CUADRO 65 Filipinas 117 Juzgados y Tribunales Ambientales

En 2007, la Corte Suprema de las Filipinas emitió una resolución en la que creó 117 Juzgados y Tribunales Ambientales específicamente para admitir casos relacionados con los recursos naturales y el medio ambiente.¹⁶⁸ El Presidente de la Corte Suprema de las Filipinas, Reynato Puno, dijo en aquel momento: “ya resulta incuestionable que la protección ambiental es indispensable para apoyar y sostener algunos de los más fundamentales de los derechos humanos, como los derechos a la vida, a la salud y al bienestar”.¹⁶⁹ La Corte Suprema está facultada por la Constitución de 1987 para resolver controversias relacionadas con los derechos y promulgar cualquier norma que considere necesaria para la protección de los derechos constitucionales.¹⁷⁰ La Sección 16 del Artículo II de la Constitución dispone que el Estado deberá “proteger y promover el derecho de las personas a una ecología equilibrada y saludable...”. Los tribunales atienden casos que implican violaciones de muchas leyes ambientales, incluido el Código Forestal modificado, la contaminación del mar, la ley de aire limpio, la ley de agua limpia y varias otras.¹⁷¹ Los tribunales incluyen docenas de tribunales de primera instancia regionales, metropolitanos y municipales, repartidos en 12 regiones judiciales.

En 2010, luego de un foro de la Corte Suprema sobre la justicia ambiental del año anterior, se estableció un conjunto innovador de normas procesales para casos ambientales con el fin de hacer cumplir el derecho constitucional a una “ecología justa y equilibrada”.¹⁷² Además de eso, los objetivos de las normas son:

1. Ofrecer un procedimiento simplificado, rápido y de bajo costo para la aplicación de los derechos y deberes ambientales reconocidos en la Constitución, en las leyes, normas y regulaciones existentes y en los acuerdos internacionales.
2. Introducir y adoptar innovaciones y buenas prácticas que garanticen la aplicación eficaz de reparaciones y compensaciones por la violación de las leyes ambientales.
3. Permitir que los tribunales supervisen y exijan el cumplimiento de las órdenes y sentencias de las causas ambientales.¹⁷³

Las normas incluyen varias disposiciones que, en conjunto, permiten que los tribunales procesen y atiendan casos mucho más eficientemente (véase la Directriz 19).

168 Salaverria, Leila, “SC designates 117 environmental courts,” *Philippine Daily Inquirer*, 14 January 2008. http://newsinfo.inquirer.net/inquirerheadlines/nation/view/20080114-112156/SC_designates_117_environment_courts

169 *ibid*

170 170 Hon. Hilario G. Davide Jr., Sara Vinson, “Green Courts Initiative in the Philippines,” *Journal of Court Innovation*, 2010. http://law.pace.edu/sites/default/files/IJIEA/jciDavide_Philippines%203-17_cropped.pdf

171 *ibid*

172 *ibid*

173 Corte Suprema de la República de las Filipinas, Manila; “A.M. No 09-6-8-SC: Rules of Procedure for environmental cases,” vigente desde el 29 de abril de 2010. <http://plj.upd.edu.ph/>

4.2.4 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.

Discusión

El fundamento jurídico o capacidad procesal (también llamado *locus standi*) se refiere al derecho de una persona física o jurídica de entablar un proceso ante los juzgados, tribunales y órganos administrativos. En un sistema jurídico particular y para una determinada categoría de casos, el fundamento jurídico podría ser limitado o amplio, según la legislación o la jurisprudencia de los tribunales. Sin embargo, la Directriz 18, exige que el derecho de iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales esté libremente disponible.

La manera más amplia de entablar una demanda es la acción popular o *actio popularis* (véase también la Directriz 17), que implica el derecho de toda persona a interponer un recurso en defensa del orden público. Este tipo amplia de fundamento jurídico tiene un equivalente en el reconocimiento del derecho de toda persona a presentar acciones legales de interés público, que existe en algunos sistemas jurídicos hoy en día, como el de la India. Portugal es un ejemplo de un país en el que el sistema jurídico permite este tipo de acciones, específicamente con respecto a asuntos ambientales. Algunos sistemas permiten que cualquier persona emita comentarios en un proceso de adopción de decisiones ambientales, y conceden a las personas que de hecho hayan emitido comentarios el derecho de cuestionar su manejo. Se trata, en efecto, de una acción popular en dos etapas.

En muchos regímenes destinados a promover el Principio 10 de Río se encuentran criterios liberales sobre la capacidad procesal de las ONGs. Por ejemplo, el Convenio de Aarhus obliga a las Partes a conceder el derecho de iniciar una demanda a las organizaciones no gubernamentales que trabajan en la promoción de la materia objeto de la Convención, y que cumplan los criterios establecidos por la legislación nacional.¹⁷⁴ La historia de tales disposiciones es anterior a la Declaración de Río, por varias décadas. Suiza, por ejemplo, concedió a las ONG medioambientales ese derecho en 1966.¹⁷⁵

Las enmiendas de China en 2014 a la Ley de Protección Ambiental establecen el derecho de iniciar una demanda para las organizaciones sociales que cumplan determinados criterios de entablar litigios ante los tribunales del pueblo respecto de las actividades que causan contaminación, daño ecológico o daños al interés público. A fin de conseguir el derecho a entablar una demanda, las organizaciones sociales deben estar registradas oficialmente, deben haber participado en actividades de protección ambiental de interés público durante al menos cinco años y deben contar con antecedentes legales limpos.¹⁷⁶

En Nueva Gales del Sur, la mayoría de la legislación ambiental contiene una disposición abierta sobre fundamento jurídico que da derecho a toda persona a iniciar un procedimiento para remediar o hacer cesar una infracción de la legislación, sin importar si algún derecho de esa persona haya sido o pudiera ser vulnerado como consecuencia de esa infracción. El ejemplo icónico de una disposición abierta sobre fundamento jurídico es la Sección 123 de la Ley de Planificación y Evaluación Ambiental de 1979 (NSW). El Estado de Michigan de los Estados Unidos aprobó una primera versión del derecho liberal a iniciar una demanda en la Ley de Protección Ambiental de Michigan (1970), que establece, en lo conducente: "cualquier persona puede llevar a cabo una acción legal... para obtener reparación equitativa o declarativa en contra de cualquier persona para la protección del aire, el agua y otros recursos naturales y la confianza del público en tales recursos contra la contaminación, el deterioro o la destrucción."¹⁷⁷ Trinidad tiene una disposición abierta sobre la capacidad procesal en el caso de acciones directas de personas privadas cuando las autoridades ambientales se abstengan de pronunciarse (véase el Cuadro 68 de la Directriz 19 infra).

En ocasiones, se ha conferido la capacidad procesal amplia por medio de la interpretación judicial. Tal vez caso mas conocido en el que se invocó la equidad intergeneracional para justificar derechos amplios para iniciar una demanda sea el caso de la Corte Suprema de las Filipinas, *Minors Oposa contra el Secretario del Departamento del Ambiente y los Recursos Naturales*.¹⁷⁸ Se trataba de una impugnación a los acuerdos que otorgaban permisos madereros, que los querellantes alegaron causaron deforestación y degradación ambiental que afectarían a las futuras generaciones de filipinos. Los demandantes eran una clase de menores de edad representados por sus padres. La Corte Suprema decidió:

174 Convenio de Aarhus, Artículo 9, párr. 3.

175 Ley federal de conservación y patrimonio natural, Federal Heritage and Nature Conservation Act de 1966, citada en Bonine, John E., "The public's right to enforce environmental law," en Stec, Stephen, ed., "Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention" (Szentendre: 2003).

176 Artículo 58. Programa de Gobernanza Ambiental UE-China (traducción no oficial).

177 MCL 324.1701(1) et seq

178 33 ILM 173 (1994). Véase Preston, Brian, "The Role of the Judiciary in promoting Sustainable Development: The Experience of Asia and the Pacific" (2005) 9 Asia Pacific Journal of Environmental Law 109 at 180-181.

No encontramos dificultad alguna en resolver que pueden, por sí mismos, para otros de su generación y para las generaciones venideras, presentar una demanda colectiva. Su personalidad de demandar en representación de las generaciones venideras solo se puede basar en el concepto de la responsabilidad intergeneracional en la medida en que concierne el derecho a una ecología equilibrada y saludable. Este derecho, como se expone más adelante, considera el “ritmo y la armonía de la naturaleza.” La naturaleza se refiere al mundo creado en su totalidad. Ese ritmo y armonía incluyen indispensablemente, entre otras cosas, una juiciosa disposición, utilización, gestión, renovación y conservación de los bosques, minerales, suelos, aguas, pesquerías, flora y fauna, zonas costa afuera del país y demás recursos naturales a fin de que su exploración, desarrollo y utilización sean igualmente accesibles para las presentes generaciones y las generaciones futuras. Sobra decir que cada generación tiene la responsabilidad, ante la próxima generación, de preservar ese ritmo y esa armonía para el pleno disfrute de un ambiente equilibrado y saludable. En otras palabras, la afirmación de los menores de su derecho a un medio ambiente sano constituye, al mismo tiempo, el cumplimiento de su obligación de garantizar la protección de este derecho para las generaciones venideras.¹⁷⁹

Obsérvese la redacción de la decisión, respecto de una “obligación” de proteger el derecho a un medio ambiente saludable. Es parecida a la formulación del Principio 1 de la Declaración de Estocolmo, que habla de la “solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras”. El caso de los Menores Oposa es uno de los pocos casos en todo el mundo que ha dado un sentido legal concreto al deber individual y colectivo de proteger el medio ambiente.¹⁸⁰

En los Países Bajos, una serie de decisiones judiciales que interpretan el derecho a iniciar una demanda dio lugar a una norma general que existe desde 1987 y se refiere a que las ONGs medioambientales tenían un derecho jurídicamente reconocido de proteger el medio ambiente. Posteriormente, esta norma fue codificada cuando se modificó el Código Civil.

A fin de cumplir con las disposiciones de la Directriz 18, los Estados deberían conceder el derecho a iniciar demandas a los grupos comunitarios y de interés público que proceda, incluidas las ONG que promueven la protección del medio ambiente y que cumplen los criterios existentes en la legislación nacional. Entre tales criterios se encuentran los basados en cuestiones geográficas, en la materia o en la pertenencia a un grupo determinado. En concordancia con otras disposiciones de las Directrices, los criterios establecidos en la legislación nacional, si existen, deben ser justos, razonables y proporcionales, y han de interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés público en conferir derechos amplios de capacidad procesal.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en el caso de *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening contra Estocolmo* (C-263/08 (2009)), consideró una ley sueca que, en efecto, restringe los derechos de las ONGs de iniciar demandas en una amplia gama de adopción de decisiones ambientales a dos organizaciones, de alcance nacional, con más de 2000 miembros. Al desestimar los argumentos de Suecia de que una pequeña ONG ambiental, incorporada localmente podría persuadir a una de estas dos organizaciones de interponer un recurso en su nombre, la Corte declaró que las asociaciones con derecho a interponer un recurso quizá podrían no tener el mismo interés en proyectos de tamaño limitado y, en segundo lugar, que serían susceptibles de recibir numerosas peticiones de ese tipo, que habría que tratar en forma selectiva sobre la base de criterios que no serían objeto de revisión. Por último, un sistema de este tipo daría lugar,

179 33 ILM 173 (1994) en 185 per Davide J.

180 Otro caso es el del Tribunal Constitucional de Eslovenia, Caso UI-30/95-26, 1/15-1996, interpuesto por la Asociación Nacional de Ecologistas, que basa en la capacidad de una ONG de impugnar la legalidad de un plan de desarrollo en el “interés jurídico” constitucional de protección del medio ambiente. El caso se describe en Stec, Stephen, ed. “Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention” (Szentendre: 2003), en 239..

por su propia naturaleza, a un filtrado de las apelaciones directamente contrario al espíritu de la ley europea pertinente, que exige un amplio acceso a la justicia.

En el “Asunto del oso pardo eslovaco” [TJUE (Gran Sala) del 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie VLK v Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (asunto C-240/09)], el TJUE indicó que los tribunales de los Estados Miembros deben permitir a los individuos, incluyendo las ONGs, interponer un recurso contra cualquier procedimiento susceptible de ser contrario a la legislación ambiental de la UE¹⁸¹

Algunos países tienen normas relativas a la jurisdicción de tribunales y otros juzgados que requieren la presencia de un caso o controversia real que involucre derechos o intereses legalmente reconocidos. De nuevo, el Convenio de Aarhus otorga amplios derechos de iniciar demandas a las ONGs que promueven la materia objeto del Convenio, al obligar a las Partes a ajustar sus sistemas jurídicos si es necesario para reconocer los derechos o intereses jurídicos de esas ONGs en el asunto sujeto a controversia.

Cuando un miembro del público ha participado realmente en un procedimiento administrativo, o se ve directamente afectado por la decisión, acto u omisión de una autoridad pública o actor privado en relación con el medio ambiente, por lo general sus derechos o intereses jurídicos y, en consecuencia, su posición de objetar dicha decisión, acto u omisión, serían reconocidos en los sistemas judiciales nacionales.

La capacidad procesal también se puede aplicar al derecho de terceros de participar en el asunto objeto de la controversia sin ser parte, por ejemplo, mediante la presentación de informes *amicus*.

El término “procedimientos relacionados con asuntos ambientales” incluye, como mínimo, los tipos de procedimientos contemplados en cualquiera de las Directrices, y en particular los de la Directriz 17. Algunos Estados han adoptado normas particularmente amplias para iniciar demandas en relación con los procedimientos de permisos ambientales y en los procedimientos destinados a establecer el nivel de sanciones por violaciones a las leyes ambientales (véanse los Cuadros 66 y 67).

181 See L. Lavrysen, Access to Justice in environmental matters. Perspectives from the European Union Forum of Judges for the Environment, UNEA, Nairobi, Kenya (2014).

CUADRO 66: Ley General del Ambiente de Colombia (1993) Título X, artículo 69

En el Artículo 69 se enuncia: “Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, puede intervenir, sin la necesidad de demostrar interés jurídico alguno, en las acciones administrativas iniciadas para la emisión modificación o cancelación de permisos o licencias para actividades que afecten o pudieran afectar el medio ambiente o para la imposición o revocación de sanciones por incumplimientos de las leyes y reglamentos ambientales”.

Véase <https://www.minambiente.gov.co/index/php/normativa/leyes>

CUADRO 67: Disposiciones de postura* abierta de la Constitución de Costa

Article 50

- (1) El Estado procura el mayor bienestar de todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y la más adecuada distribución de la riqueza.
- (2) Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de modo que está

CUADRO 67: Disposiciones de postura* abierta de la Constitución de Costa Rica

legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

- (3) El Estado garantiza, defiende y preserva ese derecho.
- (4) La Ley establece las responsabilidades y sanciones correspondientes. .

4.2.5 Directriz 19

Los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para que los órganos judiciales u otros órganos independientes e imparciales, o los procedimientos administrativos, puedan hacer un examen a tiempo de las cuestiones relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las leyes y decisiones que guardan relación con el medio ambiente. Los Estados deberían garantizar que los procesos sean justos, abiertos, transparentes y equitativos.

Discusión

La Directriz 19 pretende reforzar ciertas normas generales de administración de la justicia. Los “procedimientos” pueden incluir cualquier procedimiento examinado en relación con las Directrices, incluidos aquellos que garantizan derechos u oportunidades en virtud de los primeros dos pilares del Principio 10 y los que proporcionan mecanismos para la aplicación directa de la legislación ambiental. Por lo tanto, debería entenderse que esta Directriz exige justicia, apertura, transparencia y equidad en todos los procedimientos judiciales o cuasi-judiciales relativos al medio ambiente.

La primera oración de la Directriz introduce otras dos consideraciones a la hora de establecer estándares altos para el acceso a la justicia: eficacia y puntualidad. El párrafo sugiere que las normas de equidad y administración judicial prudente se deben aplicar en todos los procedimientos relacionados con el medio ambiente.

“A tiempo” indica un progreso constante y razonable de los procedimientos desde el momento del comienzo del procedimiento hasta su conclusión. Los Estados deberían revisar sus expedientes de casos judiciales y administrativos para determinar si los asuntos se están examinando con toda diligencia. Es posible que los sistemas jurídicos tengan plazos diferentes para la aplicación y el cumplimiento, mientras que algunos sistemas jurídicos quizá no impongan plazos en absoluto. Por ejemplo, en Belarús, las apelaciones y quejas relativas a decisiones administrativas medioambientales han de considerarse en el lapso de un mes, con la posibilidad de prorrogarse dos meses más.

“Equidad” va más allá de la exactitud del procedimiento, para incluir la garantía de la plena consideración de diversos intereses en un procedimiento, incluyendo si la legislación y la práctica dan a todas las partes de un procedimiento en particular el derecho a exponer plenamente sus puntos de vista, pruebas y argumentaciones y el derecho a examinar las pruebas, puntos de vista y argumentaciones presentados por otros. Para que un juez o árbitro sea justo, él/ella ha de ser imparcial y sin prejuicios, favoritismos ni intereses propios. Aun así, la exactitud procedimental también es un elemento de equidad. Por ejemplo, en general el incumplimiento de los requisitos de notificación y comunicación en relación con un procedimiento judicial, implicaría que ese procedimiento es, básicamente, injusto. Por último, la equidad se suele considerar desde el punto de vista de la equidad para la parte demandante en lugar de la autoridad pública.¹⁸²

182 Véase Aarhus Compliance Committee communication ACCC/C/2008/27 (United Kingdom).

El ejercicio “equitativo” de la justicia también incluye elementos de equidad, pero se utiliza sobre todo en uno de dos sentidos. Uno de ellos es la garantía de la igualdad de trato (es decir, el trato no discriminatorio) ante la ley, independientemente de la edad de una persona, su género, origen nacional, filiación religiosa, orientación sexual, etc., de modo tal que el equilibrio de intereses que lleva a cabo el tribunal se base únicamente en motivos y consideraciones jurídicamente reconocibles. En algunos casos, puede ser necesario tomar medidas para que haya una “igualdad de condiciones” para las personas especialmente vulnerables o los grupos relativamente impotentes.¹⁸³

183 Véase también los comentarios sobre la creación de capacidad en las Directrices 7, 14 y 25. Como se ha mencionado en esta Guía, se aplicarían consideraciones particulares a los derechos de los pueblos indígenas.

CUADRO 68: Tribunales ambientales en la India y Trinidad

El Tribunal Nacional Verde de la India

La Ley del Tribunal Nacional Verde estableció el Tribunal Verde Nacional (NGT) en 2010. El propósito del Tribunal Verde consiste en crear una institución eficaz y eficiente para tramitar asuntos relativos a la protección ambiental, controversias sobre recursos naturales, la aplicación de los derechos ambientales y la compensación relacionada con daños ambientales. Si bien el Tribunal Verde fue establecido en 2010, fue necesaria la presión de la sociedad civil y una orden de la Corte Suprema para garantizar que estaba funcionando con un mecanismo eficaz de reparación de agravios, cosa que no ocurrió antes de 2011. Sin embargo, ahora se considera totalmente operativo, y sus resoluciones se comunican con frecuencia en la prensa local.¹⁸⁴

El Tribunal Verde se reúne como un panel, compuesto por dos miembros judiciales y miembros expertos, en concreto un Presidente (que es un antiguo juez de la Corte Suprema), miembros judiciales (otros jueces) y miembros expertos (que cuentan con conocimientos técnicos especializados). Un aspecto notable de esto es que el Tribunal Verde puede emprender una “revisión de mérito”, además de la revisión judicial, con lo cual evalúa los argumentos técnicos de una decisión en particular, además de los jurídicos.

Los grupos de la sociedad civil afirman que el Tribunal Verde sirve como un mecanismo de rendición de cuentas para el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques y otros organismos encargados de adoptar decisiones.¹⁸⁵

Véase www.greentribunal.gov.in

La Comisión de Medio Ambiente de Trinidad y Tobago

La Sección 81 de la Ley de Gestión Ambiental de Trinidad (EMA) establece un tribunal ambiental especializado, llamado Comisión de Medio Ambiente, con una jurisdicción limitada. Si bien las potestades de la Comisión en lo que respecta a impugnar las decisiones de la EIA son limitadas, puede admitir lo que se conoce como “acciones directas de partes privadas”, por medio de las cuales una parte privada puede dar inicio a una acción civil en la Comisión contra otra parte por la violación de un requisito ambiental, a condición de que la autoridad de gestión ambiental pertinente haya sido informada de la infracción al menos 60 días antes de la interposición de la acción y no haya adoptado medidas de aplicación relativas a la presunta violación. Los criterios para la capacidad procesal de presentar una solicitud son muy amplios. La Sección 69 (2) de la EMA establece que “se considerará que cualquier persona o grupo de personas que exprese un interés general en el ambiente o una preocupación específica con respecto a la violación reclamada tiene derecho a presentar una acción directa de parte privada.”

184 g., Vishal Kant, “Green Tribunal proposes heavy fine for illegal dumping of garbage,” The Hindu, 27 de Febrero de 2014. <http://www.thehindu.com/news/cities/Delhi/green-tribunal-proposes-heavy-fine-for-illegal-dumping-of-garbage/article5730212.ece>

185 Ritwick Dutta, “Law of the Jungle,” The Hindu, 18 de Octubre 2013. <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/law-of-the-jungle/article5244600.ece?homepage=true>

Entre las medidas utilizadas se encuentran las barreras financieras, que se comentarán en la Directriz 20 a continuación. El otro uso del término se refiere al ejercicio de las potestades de un juez o árbitro para evitar resultados severos, poco razonables o no medidos debido a la aplicación técnica de la ley. Véase el Cuadro 68.

Los procedimientos “abiertos” son aquellos que están abiertos al público y no solo a las partes de la controversia. La apertura de un procedimiento también garantiza que la prensa y las redes sociales tendrán acceso y pueden informar sobre asuntos que son de interés público. Aparte de la naturaleza pública de los procedimientos en sí, las transcripciones de las audiencias deben formar parte del registro público. Las sentencias deben publicarse y deben ser accesibles al público.

La “transparencia” en este contexto implica, más allá de la mera apertura, que los procesos son claros y comprensibles y se llevan a cabo en forma abierta.

El término “eficacia” incluye muchos de los temas ya mencionados, pero va mucho más allá. Por ejemplo, se debe velar por que las obligaciones de los tribunales de justicia y otros órganos encargados de resolver los problemas ambientales estén definidas correctamente y que se disponga adecuadamente de los recursos y el personal necesarios para llevar a cabo las obligaciones requeridas de ellos. La eficacia también implica que el juzgado u otro tribunal podrá emitir una decisión que pueda implementarse efectivamente y logrará un resultado justo. La disponibilidad de reparaciones es un elemento importante en la eficacia de tales procedimientos. Véanse los comentarios en la Directriz 21.

4.2.6 Directriz 20

Los Estados deberían garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente por parte de los miembros del público interesado no será prohibitiva y debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia.

Discusión

La Directriz 20, al igual que la Directriz anterior, es aplicable a cualquier proceso considerado en las Directrices, incluidos los que garanticen derechos y oportunidades en virtud de la legislación nacional y que implementen los dos primeros pilares del Principio 10 y los que proporcionen mecanismos para la aplicación directa de la legislación ambiental. Su enfoque principal se centra en los costos de acceso a la justicia y las maneras de reducir estos costos con el fin de eliminar una barrera al acceso a la justicia.¹⁸⁶

Por lo general, los costos de los procedimientos de revisión incluyen tasas judiciales, honorarios de abogados, costos por la recolección de pruebas, cuotas administrativas de la corte u otro tribunal, bonos o garantías de los costos y, si el público interesado no tiene éxito en su reclamación, posiblemente, los costos jurídicos del imputado. Los casos ambientales a menudo implican cuestiones técnicas complejas y, por tanto, pueden ser más costosos en términos de honorarios de expertos que un caso civil o administrativo típico. Otro costo significativo es el requisito de depositar una fianza u otra garantía a la hora de solicitar órdenes judiciales. En algunas jurisdicciones, esto se conoce como responsabilidad civil por daños, que en esencia significa que si el solicitante no tiene éxito en su reclamación, debe compensar a la otra parte por las pérdidas sufridas como consecuencia de la orden o medida cautelar. La decisión sobre la exigencia de responsabilidad civil puede estar a la discreción del juez, aunque se suele conceder cuando se trata de intereses comerciales.

¹⁸⁶ Encontrará un examen detallado de las barreras económicas para el acceso a la justicia en materia ambiental en B J Preston, “Environmental Public Interest Litigation: Conditions for Success,” in K. Uga, ed. *Towards an Effective Guarantee of the Green Access* (Shinzansha, 2014).

La prueba “prohibitivamente costosa” tiene elementos subjetivos y objetivos. Por un lado, los costos no deben exceder los recursos de la persona que recurre, mientras que objetivamente los costos deben ser razonables, con el fin de garantizar que el público desempeñe un papel constructivo en la protección del medio ambiente. Una medida podría ser que los costos de iniciar y continuar una acción legal sean prohibitivamente caros cuando exista la posibilidad de que disuadan a un miembro del público con un salario medio o a una organización que depende de contribuciones de sus miembros de llevar a cabo el procedimiento de revisión. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se negó a adoptar la capacidad del miembro “ordinario” del público de pagar los costos como el único criterio para la evaluación.¹⁸⁷ A la hora de determinar si los costos no son razonables en un caso individual, se pueden examinar factores que incluyen aquellos relacionados con el fondo, como por ejemplo si el asunto tiene una posibilidad razonable de éxito (en lugar de ser frívolo), la importancia del caso para la parte demandante, la importancia del caso para la protección del medio ambiente y la complejidad de los temas en cuestión.

De los factores anteriores, uno de los más significativos en términos de justificar la reducción de costos es la importancia del caso para la protección del medio ambiente. Dado que el ambiente no tiene la capacidad de defenderse en los tribunales, a menudo les compete a los litigantes privados presentar acciones en defensa de los valores ambientales. En consecuencia, un caso de gran importancia ambiental es el tipo de caso que justificaría la eliminación o la reducción de los costos jurídicos asumidos por la parte demandante, incluso si resulta infructuoso.

Muchos de los costos de los procedimientos de revisión se cuantifican con facilidad, de modo que se pueden tener en cuenta y planificarse. No obstante, el riesgo de que la parte perdedora se vea obligada a cubrir los gastos (del litigio) de la parte ganadora en el procedimiento de revisión representa un riesgo considerable para que el procedimiento de revisión se convierta en un costo prohibitivo que no es fácil de cuantificar. Esta incertidumbre podría constituir un claro desincentivo para la búsqueda de justicia. Sin embargo, el hecho de que un litigante continúe con una acción jurídica teniendo pleno conocimiento de los riesgos de una orden de costo no implica que esa orden de costo sea razonable.

A fin de garantizar que el acceso a procedimientos de revisión relativos al medio ambiente no sea prohibitivo, es preciso considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia. La norma jurídica de que “los costos siguen al resultado” puede equilibrarse con otras normas que limiten los costos y garanticen que no sean prohibitivos. Entre tales mecanismos se podría encontrar, por ejemplo los topes de costos, las presunciones jurídicas en contra de fallos de costos, órdenes de protección de costos, asistencia jurídica en particular para los litigantes pobres o vulnerables, asistencia para experiencia científica y técnica, por ejemplo, mediante expertos designados por el tribunal o laboratorios estatales, renunciaciones y mecanismos de recuperación de costos. La eliminación de los requisitos de fianza por seguridad en el caso de medidas cautelares también eliminaría una barrera de costos para el acceso a la justicia.

El Reino Unido ha utilizado mucho las órdenes de protección de costos para limitar los costos de los demandantes cuyas reclamaciones según las leyes de interés público acaben siendo, en última instancia, infructuosas. Con frecuencia, las normas que han de aplicarse y los factores que han de considerarse en tales determinaciones han sido desarrollados por el poder judicial.¹⁸⁸ Por otra parte, en 2013 el Reino Unido introdujo límites legales para los fallos de costos relacionados específicamente con casos presentados en virtud de la Convención de Aarhus. Tales límites son £5.000 en el caso de una persona y £10.000 en el caso de una organización.

187 Véase *R (sobre la solicitud de Edwards) v Environment Agency* (C-260/11) [2013] 1.W.L.R. 2914; *Herbert Smith Freehills LLP* (London), *Administrative and Public Law e- Bulletin*, 31 January 2014.

188 Véase, p.ej., *R. (on the application of Edwards and another) v. Environment Agency and another* (No.2) [2013] UKSC 78.

CUADRO 69: Grupo de Trabajo de acceso a la justicia (Convenio de Aarhus)

En la primera reunión de las Partes de la Convención de Aarhus (Lucca, Italia 21-23 octubre de 2002) se decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre Acceso a la Justicia para apoyar la implementación del tercer pilar de la Convención, entre otras cosas, mediante el examen de las buenas prácticas, compartiendo experiencia en la aplicación de determinados apartados del Artículo 9 de la Convención y evaluando el impacto de ciertas barreras al acceso a la justicia, como los costos y las demoras.

El Grupo de Tareas de Acceso a la Justicia:

- (a) Ofrece una plataforma para el intercambio de información, experiencias y buenas prácticas relacionadas con el acceso a la justicia (por ejemplo, por medio de la recolección y difusión de prácticas pertinentes y el establecimiento de un portal de jurisprudencia pertinentes);
- (b) Planifica e implementa actividades estratégicas y catalíticas de creación de capacidades e intercambio de información, en particular para los miembros de alto rango del poder judicial a nivel subregional;
- (c) Considera los medios para facilitar la capacitaciones de capacitadores sobre acceso a la justicia en asuntos ambientales;
- (d) Elabora materiales de capacitación sobre la aplicación del Artículo 9 de la Convención, que son adaptables a las prioridades nacionales y las necesidades de grupos específicos de profesionales del derecho;
- (e) Examina la forma en que el tema de las reparaciones se maneja en una selección de países representativos;
- (f) Continúa el intercambio de información y el trabajo analítico sobre los criterios para el derecho a iniciar una demanda;
- (g) Continúa el intercambio de información sobre las prácticas para el establecimiento de mecanismos de asistencia que eliminen o reduzcan las barreras económicas;
- (h) Tiene en cuenta aspectos prácticos para aumentar el apoyo a los abogados de interés público y fortalecer las capacidades de las organizaciones no gubernamentales;
- (i) Identifica las buenas prácticas relativas a garantizar que haya un nivel adecuado de conocimiento científico y técnico a disposición de los órganos de revisión que atienden asuntos ambientales;
- (j) Continúa explorando el posible uso de mecanismos alternativos de resolución de controversias como medio para llevar adelante los objetivos de la Convención;
- (k) Alienta la participación de representantes de los ministerios de justicia, el poder judicial, otros profesionales jurídicos, entre ellos abogados de interés público y organizaciones no gubernamentales especializadas en litigios y asesoría jurídica en materia de medio ambiente, en sus actividades;
- (l) Lleva a cabo las demás tareas relacionadas con el acceso a la justicia que el Grupo de Trabajo de las Partes asigne al Grupo de Tareas;
- (m) Presenta los resultados de su trabajo para la consideración y medidas correspondientes de parte del Grupo de Trabajo de las Partes.

El Grupo de Tareas de Acceso a la Justicia ha creado un marco para la producción de materiales útiles orientación en el campo durante más de una década de existencia. Los productos específicos están disponibles en el sitio web de la Convención de Aarhus.

Fuente: <http://www.unece.org/environmental-policy/treaties/public-participation/aarhus-convention/envpptfwg/envppatoj/background.html>

El uso de la prueba pericial es una consideración importante en casos ambientales complejos, y puede ser costoso. En los sistemas civiles o inquisitoriales, el tribunal puede buscar su propia asesoría de expertos, mientras que en el derecho común o jurisdicciones acusatorias, los casos ambientales pueden convertirse esencialmente en una “batalla de los expertos” en la que la parte con más recursos –como el promotor del proyecto– tiende a tener la ventaja. Se han introducido reformas en algunos sistemas acusatorios para exigir que los expertos entablen consultas directas con el fin de reducir los temas en controversia. Este mecanismo de “pruebas concurrentes” también permite al juez interrogar a los peritos juntos en una discusión dirigida. Es un mecanismo generalizado en Australia, donde se le conoce eufemísticamente como “hot-tubbing”.¹⁸⁹

La aplicación eficaz de las Directrices de Bali mediante normas jurídicas y reglamentos de los países, puede contribuir de manera significativa a la eliminación o reducción de estas barreras. 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. Los consultorios jurídicos ambientales asociados a los programas educativos de universidades o facultades de Derecho tienen una larga y exitosa trayectoria en algunos países.¹⁹⁰

4.2.7 Directriz 21

Los Estados deberían proporcionar un marco para reparaciones adecuadas y efectivas, en forma rápida, en los casos relacionados con el medio ambiente, tales como el desagravio provisional y definitivo del mandato judicial. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de aplicar medidas de reparación como la compensación y la restitución y otras medidas adecuadas.

Discusión

El fin último de cualquier examen por parte de los tribunales u otros órganos independientes e imparciales consiste en obtener una reparación luego de una transgresión de la ley. Este principio jurídico fundamental ha encontrado su expresión en el derecho internacional a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual dispone que los Estados deben ofrecer un “recurso efectivo” ante actos que violen los derechos protegidos. La suficiencia implica que el recurso ante los tribunales debe compensar plenamente los daños ocurridos y prevenir futuros daños, además de exigir la restauración a la situación anterior al daño. La eficacia de los recursos y reparaciones debe evaluarse considerando si el recurso dispuesto en la ley es el más apropiado para prevenir o rectificar el daño previsto en la ley. El requisito de que los recursos deben ser un medio eficaz también significa que deben llevarse a la práctica, es decir, deben poderse aplicar en forma eficiente.

Como ha señalado el Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, los organismos de derechos humanos han aplicado el principio de recursos efectivos ante los tribunales a los derechos humanos infringidos por daños al medio ambiente. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha instado a los Estados a prever “una indemnización apropiada y/o viviendas y tierras alternativas para el cultivo” a las comunidades indígenas y los agricultores locales cuya tierra está siendo inundada por grandes proyectos de infraestructura, y una “compensación justa [y] reasentamiento” de los pueblos indígenas desplazados por la forestación.¹⁹¹ El Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos ha afirmado que los Estados deben implementar mecanismos que permitan a los defensores comunicar sus reclamaciones, exigir responsabilidades y

¹⁸⁹ Véase Peter McClellan, “New Method with Experts Concurrent Evidence” (2010) 3 J. Court Innovation 259.

¹⁹⁰ Véase Adam Babich y Jane F Barrett, “Why environmental law clinics?” (2013) 43 Environmental Law Reporter 10040

¹⁹¹ El concepto en derecho civil de la compensación adecuada exige una compensación de un monto suficiente para restablecer el statu quo, ya sea en términos reales o en términos

obtener reparación efectiva ante violaciones, sin temor a la intimidación (A/68/262, párr. 70–73). Otros relatores especiales, incluidos los de vivienda, educación y sustancias y desechos peligrosos, también han hecho hincapié en la importancia del acceso a recursos dentro del ámbito de sus mandatos.

A nivel regional:

[El Tribunal Europeo de Derechos Humanos] ha declarado que los individuos deben ‘poder impugnar ante los tribunales cualquier decisión, acto u omisión respecto del cual consideren que sus opiniones o intereses no han sido sopesados suficientemente en el proceso de decisión’. En términos más generales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han declarado que la Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga a los Estados a dar acceso a un recurso judicial para reclamaciones que alegan la violación de sus derechos como producto de daños ambientales. La Corte de Justicia de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental ha hecho hincapié en la necesidad de que el Estado responsabilice a los actores que infrinjan los derechos humanos a través de la contaminación por hidrocarburos, y garantice una reparación adecuada a las víctimas.¹⁹²

En los casos ambientales, los remedios como la compensación y restitución suelen ser insuficientes para la plena restauración de los servicios ecológicos dados los efectos irreversibles de muchos actos y actividades peligrosos para el medioambiente. Por tanto, las medidas provisionales, como las medidas cautelares, son recursos importantes para evitar daños irreversibles. Cuando aún puede ocurrir el daño inicial o daños adicionales y la violación continúa, o donde el daño anterior puede revertirse o mitigarse, los tribunales y otros órganos de revisión pueden emitir una orden para detener o para llevar a cabo ciertas acciones. Esta orden se llama “mandato judicial” o “impedimento”, y el recurso impuesto por ella ante los tribunales se conoce como medida cautelar. Un mandato judicial puede ser definitivo (permanente) o provisional (temporal). Un mandato judicial provisional se concede para frenar la actividad o para obligar a una persona a realizar un acto temporalmente hasta que se pueda tomar una decisión final, y se utiliza sobre todo en caso de que exista el peligro de la destrucción del statu quo, porque la evidencia está desapareciendo o por la inminencia de daños evitables. Por lo general, la parte que solicita un mandato judicial ha de demostrar una probabilidad de éxito sobre el fondo de la reclamación. Una medida cautelar definitiva se presenta en forma de una orden permanente de prohibir la actividad que ha originado el daño o reclamación (orden de prohibición o acción de cesación) o de exigir la adopción de medidas para remediar el daño o reclamación (mandamiento obligatorio o requerimiento imperativo). En algunos países de derecho civil, la orden judicial se conoce como interdicto. Por las razones expuestas anteriormente, la prontitud de los recursos influye a la hora de considerar esos recursos eficaces. El mandato judicial es un mecanismo mediante el cual un órgano judicial u otro órgano facultado para otorgar recursos ante los tribunales puede hacerlo sin demoras.

La “restitución” es un recurso mediante el cual se le puede ordenar a un imputado que entregue sus ganancias debido a una actividad ilícita al demandante. Por ejemplo, si alguien se beneficia de manera injusta a expensas del demandante, las ganancias deben restituirse al demandante. La restitución se ha de contrastar con la compensación, que es una orden para que el imputado indemnice a la parte demandante por su pérdida. Por ello, podría resultar provechoso para la parte demandante solicitar la restitución cuando la ganancia del imputado como producto de la conducta ilícita (es decir, debido a la transgresión de las leyes relacionadas con el ambiente) es mayor que la pérdida sufrida por la demandante.

192 UN Doc. A/HRC/25/53, párr. 41-42. Véase también ECOWAS SERAP Applicant and Federal Republic of Nigeria Defendant, JUDGMENT N° ECW/CCJ/JUD/18/12 (diciembre de 2012).

La “compensación” se refiere a pagos monetarios realizados a la demandante por pérdidas o daños sufridos. La valoración de las pérdidas ambientales para efectos de compensación es una tarea difícil y polémica. Algunos países tienen amplia experiencia en la valoración económica de los daños ambientales. Otros, como el Reino Unido, han elaborado metodologías para la evaluación de la gravedad de los daños en relación con directrices sobre sentencias por violaciones penales o administrativas de las leyes ambientales.¹⁹³ Los acuerdos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, contienen disposiciones legales detalladas relativas a la indemnización por daños ambientales.

La “restauración” se refiere a los recursos y reparaciones que exigen la rehabilitación del medio ambiente; por ejemplo, la limpieza de derrames de desechos tóxicos o la restauración de un ecosistema dañado. Cuando el daño es irreversible, se puede aplicar el principio de la restauración para exigir la mitigación. Un ejemplo de mitigación es exigirle al imputado que destine tierras que no fueron dañadas irreversiblemente a la creación de nuevos hábitats o zonas verdes o que emprenda actividades de construcción para crear nuevos valores ambientales. No obstante, el éxito a largo plazo de los esfuerzos de mitigación se ha puesto en duda.

Entre otras medidas se encuentran los recursos que se relacionan con el ejercicio abusivo de las atribuciones administrativas, tales como declaraciones (desagravios declaratorios), anulaciones de órdenes (certiorari), pedidos de reconsideración, indicaciones obligatorias (mandamus: véase el recuadro 70) y la imposición de sanciones civiles. La legislación de los Estados Unidos permite, en virtud de varios reglamentos ambientales, que los ciudadanos entablen demandas exitosas en calidad de “fiscales generales privados” para percibir multas civiles. En casos específicos, podrían admitirse recursos penales.

193 Véase Sentencing Council, “Environmental Offences Definitive Guideline” (2014) (en vigor desde el 1 de julio de 2014); véase también “Costing the Earth: Guidance for Sentencers,” UK Magistrates Association (2009).

CUADRO 70: El mandato de seguridad continua (India, Filipinas)

El mandato de seguridad continua se ha convertido en un recurso eficaz con especial aplicación a los casos relacionados con el bienestar público general, tales como los que implican la degradación o restauración del medio ambiente. El mandato de seguridad es una orden de la corte que obliga a las autoridades públicas a cumplir con sus deberes. Solo se puede aplicar a un deber “ministerial”; es decir, un deber definitivo e impuesta por la ley. Cuando un funcionario tiene un margen de apreciación para ejercer la discreción en un deber ministerial, el mandato puede emitirse para obligar al funcionario a que actúe, pero no para indicar un resultado en particular. El mandato de seguridad continua es adecuado en los asuntos en que las acciones necesarias de las autoridades son tan complejas y prolongadas en el tiempo que no se puede conceder un recurso eficaz sin un plan de monitoreo continuo sujetos a una nueva intervención de la corte. En esencia, la corte se reserva la jurisdicción sobre el asunto por un plazo indefinido. Este recurso se ha utilizado en la India para garantizar que las autoridades públicas apliquen las normas ambientales para regular las curtidurías a lo largo del río Ganges.¹⁹⁴ Un resultado similar se obtuvo en las Filipinas en el caso de la estrategia costera de la Bahía de Manila para garantizar que las decisiones del tribunal no quedaran “en nada debido a la indiferencia o inacción administrativa y burocrática.”¹⁹⁵ En 2010, la Corte Suprema de las Filipinas adoptó normas especiales de procedimiento que adoptan el mandato continuo como uno de los recursos legales críticos que pueden solicitarse en casos ambientales. “Según las normas de una petición de mandato continuo, se permite a la corte mantener la jurisdicción posterior al fallo para garantizar la implementación exitosa de las reparaciones decretadas en virtud de su decisión.

194 *M. C. Mehta v. Union of India* 4 SCC 463 (1987).

195 Presbitero Velasco, “The Manila Bay case – The Writ of Continuing Mandamus” (comentarios expuestos durante el Simposio de Jueces de Asia sobre decisiones ambientales, el estado de derecho y la justicia ambiental en Manila, Filipinas; 28-29 de julio de 2010. El asunto es el de la Autoridad Metropolitana del Desarrollo de Manila contra los residentes preocupados de la Bahía de Manila (2008).

CUADRO 70: El mandato de seguridad continua (India, Filipinas)

Con este fin, la corte podrá obligar, mediante una directiva que debe incluirse en la sentencia, a los organismos gubernamentales correspondientes a presentar informes periódicos, así como hacer uso de otros medios para vigilar el cumplimiento de su decisión.¹⁹⁶ En casos complejos, un tribunal puede establecer órganos de expertos para asesorarse en cuestiones técnicas, de manera que le ayuden a vigilar el cumplimiento de sus órdenes.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ La página web de la Academia Judicial de las Filipinas incluye el texto de las normas, un comentario y una justificación; véase: http://philja.judiciary.gov.ph/assets/files/pdf/learning_materials/A.m.No.09-6-8-SC_Rules_of_Procedure_for_Envi_Cases.pdf, http://philja.judiciary.gov.ph/assets/files/pdf/learning_materials/A.m.No.09-6-8-SC_annotation.pdf, and http://philja.judiciary.gov.ph/assets/files/pdf/learning_materials/A.m.No.09-6-8-SC_rationale.pdf.

CUADRO 71: “¿Justicia eficaz?”

En el marco de las novedades en el campo en virtud del Derecho de la Unión Europea, en particular la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se realizó un estudio en 17 Estados miembros de la UE sobre la aplicación de los Artículos 9.3 y 9.4 de la Convención de Aarhus. Este redundó en una serie de recomendaciones con respecto a las barreras, los costos y la eficacia de los procedimientos ambientales.

El informe está disponible en el sitio web de la UE: <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/synthesis%20report%20on%20access%20to%20justice.pdf> (consultado el 22 de enero de 2015).

El uso del derecho penal también debería tenerse en cuenta en los casos en que proceda.¹⁹⁸ Algunos violaciones a las leyes ambientales se atienden en forma adecuada mediante sanciones penales, y los miembros del público podrían estar en una posición particularmente buena para vigilar y detectar tales violaciones, y remitirlas a las autoridades públicas correspondientes. En tales casos, es posible que los miembros del público necesiten protección contra la retribución; se pueden establecer normas jurídicas e implementar medidas para este fin.

4.2.8 Directriz 22

Los Estados deberían garantizar el cumplimiento a tiempo y en forma efectiva de las decisiones relacionadas con asuntos ambientales por parte de los órganos judiciales y otros órganos administrativos y de otro carácter pertinentes.

Discusión

La aplicación de las decisiones es un elemento esencial del estado de derecho. Es preciso garantizar que las leyes relativas a la aplicación de las decisiones en materia de medio ambiente incorporan los mecanismos adecuados para que la parte ganadora solicite la aplicación oportuna y eficaz. Las leyes deben ser adecuadas y suficientemente eficaces para remediar cualquier daño causado al medio ambiente, proporcionar la compensación completa de ese daño y proteger el medio ambiente de sufrir un daño similar en el futuro.

Algunas decisiones, como las sentencias declarativas, son de aplicación automática. Sin embargo, en otros casos, la aplicación podría ser crítica para la realización de las intenciones detrás de la decisión. Un ejemplo es la medida cautelar en que se le exige a un inversionista que detenga las obras en un proyecto millonario. Si la aplicación de la orden judicial no es eficaz ni oportuna, no se llevará a cabo a tiempo para evitar los daños que la medida cautelar pretendía atender.

¹⁹⁸ Véase, e.g., Nellemann, C., Henriksen, R., Raxter, P., Ash, N., Mrema, E. (eds.). 2014. The Environmental Crime Crisis Threats to Sustainable Development from Illegal Exploitation and Trade in Wildlife and Forest Resources. A UNEP Rapid Response Assessment. United Nations Environment Programme and GRID-Arendal, Nairobi and Arendal, www.grida.no.

Las órdenes de restauración podrían requerir un enfoque por etapas durante un lapso prolongado. Es posible que una corte o tribunal deba encargarse de ordenar la investigación, el monitoreo y la presentación de informes, y tal vez deba supervisar y dirigir la restauración con el tiempo, tomando un enfoque preventivo e iterativo que implicaría una gestión adaptativa. Quizá solo se puedan emitir órdenes adecuadas una vez realizadas las investigaciones iniciales, y cabe la posibilidad de que las labores iniciales de restauración deban evaluarse y valorarse para verificar su rendimiento, y luego modificarse o ajustarse. En este sentido, se han desarrollado experiencias particulares y valiosas en el Tribunal de Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur.¹⁹⁹

El mandato de seguridad es un tipo de orden judicial dirigido a las autoridades públicas. Con el fin de garantizar la aplicación oportuna y eficaz de las decisiones en asuntos ambientales complejos, los tribunales quizá necesiten utilizar mecanismos innovadores para asegurar la supervisión continua de las órdenes de restauración. El mandato de seguridad continua es un mecanismo de ese tipo. Véanse los comentarios de la Directriz 21.

Una de las potestades más importantes con las que cuenta un órgano judicial para cerciorarse de que sus sentencias se cumplan es la facultad de declarar a una persona en desacato. Si la persona que tiene el deber de acatar una decisión no lo hace, el tribunal puede imponer una multa a esa persona, o condenarla a prisión.

El poder judicial y el ejecutivo han de trabajar de la mano para garantizar la aplicación de las sentencias. Por lo general, el poder judicial se vale de funcionarios del ejecutivo para llevar a cabo sus órdenes y asegurarse de que otros hagan lo mismo. El poder de citar legalmente y detener a personas, por ejemplo, suele efectuarse por medio de autoridades ejecutivas. En casos propicios en que hay mucha oposición a la ejecución de una orden, las autoridades ejecutivas pueden recurrir a la fuerza para asegurarse de que los fallos se implementen, incluso hasta el punto de establecer el orden cívico.

Las facultades de aplicación se vinculan a los tipos de recursos que se ofrezcan en la ley. La confiscación de bienes, por ejemplo, podría ser adecuada en ciertas circunstancias, tanto como un medio para hacer cumplir una sentencia como para otorgar una reparación efectiva. La congelación de activos o la imposición de prohibiciones a la circulación son otras potestades de aplicación disponibles.

Con frecuencia se imponen sanciones también de manera que se fomente el cumplimiento de las órdenes judiciales. Por ejemplo, las multas civiles pueden depender del comportamiento de la parte demandada, y podrían reducirse o evitarse en caso de buena conducta.

El deber del poder ejecutivo de hacer cumplir las judiciales y otras decisiones se extiende a la aplicación de sentencias cuando las autoridades estatales o públicas eran los imputados

4.2.9 Directriz 23

Los Estados deberían proporcionar información suficiente al público sobre los procedimientos que utilizan los órganos judiciales y otros órganos pertinentes en relación con los asuntos ambientales.

Discusión

Esta Directriz tiene por objeto garantizar que el público conozca sus oportunidades de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Se relaciona con otras Directrices que pretenden sensibilizar al público, promover la educación ambiental y fomentar la participación del público en asuntos relacionados con

¹⁹⁹ Véase Preston, Brian J., "Injunctions in Planning and Environmental Cases" (2012) Australian Bar Rev. 84, 99-101..

el Principio 10 de Río, incluidas las Directrices 7, 15 y 24. Por tanto, se debe revisar lo que esas directrices abarcan respecto de asuntos tales como los mecanismos tradicionales de difusión de la información, sobre todo en los países menos desarrollados.

La Directriz utiliza el término “órganos judiciales y otros órganos pertinentes” en lugar de la fórmula utilizada en otras directrices (“órganos judiciales u otros órganos independientes e imparciales”). Teniendo en cuenta que los órganos administrativos también se mencionan en la Directriz 22, cabe suponer que la intención era que la Directriz 23 se aplicara a una gama más amplia de temas, más allá de cuestiones estrictamente relativas al acceso a la justicia. Esta formulación amplia también puede incluir tribunales administrativos, servicios de inspección ambiental, defensores del medio ambiente, etc.

La población en general debe ser informada proactivamente acerca de la disponibilidad de oportunidades de acceso a la justicia. Asimismo, dicha información puede y debe ser proporcionada en forma rutinaria a los miembros individuales del público en conexión con los procedimientos relacionados con los demás aspectos del Principio 10 de Río. Por ejemplo, a la hora de responder a una solicitud de información medioambiental, las autoridades públicas deben incluir, en forma rutinaria, información sobre las posibilidades de impugnar el fundamento jurídico de la respuesta.

Al entregar información al público en general, los Estados deben esforzarse por utilizar formatos fáciles de comprender y los canales de comunicación idóneos, que posiblemente incluyen la radio, la televisión e Internet. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ha sugerido que la mera disponibilidad de información en formatos públicos no es suficiente, y que las autoridades pueden ser obligadas a esforzarse de manera especial para garantizar que el público interesado en una cuestión ambiental en particular esté directamente informado sobre sus oportunidades de acceso a la justicia.²⁰⁰

Los sitios web bien diseñados, accesibles y fáciles de usar de los tribunales ambientales u otros órganos pertinentes son herramientas importantes para la sensibilización, así como la generación de documentos de orientación específicos sobre el uso de las oportunidades disponibles. Véanse los Cuadros 72 y 73.

200 Caso C-427/07, Comisión v. Irlanda.

CUADRO 72: Sitios web interactivos

El sitio web del Tribunal de la Tierra y de Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur (Australia), actualizada en 2012, ofrece muchos recursos en formatos accesibles para que el público entienda qué es el Tribunal (LEC) y cómo atiende al público.

La sección “Su problema se trata de esto” está diseñada pensando en el consumidor y dirige a las personas hacia la información correcta. En “Tipos de casos” se resumen los principales tipos de casos del Tribunal y se describe el proceso de principio a fin, con enlaces a toda la información necesaria. En la sección sobre materiales útiles, los casos se agrupan en categorías, y se incluyen comentarios y legislación junto con los casos según las disposiciones legales pertinentes.

También hay páginas específicas con temas clave (materias de interés), como la biodiversidad, el agua y el patrimonio. Estas páginas tienen enlaces hacia legislación y casos pertinentes, así como enlaces a otros datos del gobierno.

La página sobre ‘resolución de controversias’ explica el concepto del juzgado con varias puertas: un centro para la resolución de controversias que ofrece una variedad de procesos para resolver controversias, incluyendo la adjudicación, la mediación y la conciliación.

CUADRO 72: Sitios web interactivos

En la sección 'acudir al Tribunal' se presenta información extensa para litigantes, expertos, testigos, medios de comunicación y el público general sobre aspectos prácticos antes, durante y después de varios procesos judiciales. Incluso hay un gráfico de 'quiénes es quién' en el tribunal para ayudar a la gente.

El Tribunal da acceso a todas las sentencias y la transparencia de los procedimientos en línea por medio de pestañas y menús como 'listas del tribunal', 'transcripciones' y 'sentencias'. Además, facilita el acceso mediante categorías en los diferentes temas y mediante la producción de su boletín judicial, que resume los casos (con enlaces a las sentencias).

La sección 'tribunal electrónico' es el sistema de archivo y gestión electrónica.

La pestaña de 'práctica y procedimiento' muestra enlaces a todas las leyes, normas, notas de práctica y políticas. Entre otros elementos se encuentran los 'formularios y honorarios' y las 'instalaciones y apoyo'.

La pestaña de 'publicaciones y recursos' cuenta con enlaces a una gran cantidad de información sobre temas relacionados con las áreas especiales de jurisdicción del tribunal (biodiversidad, agua, patrimonio y compensación por la adquisición obligatoria). También se encuentran las revisiones anuales, que ofrecen gran cantidad de información acerca del tribunal y su rendimiento. Los boletines judiciales trimestrales resumen la legislación reciente y los casos sobre derecho ambiental. Los resúmenes de casos no se limitan a las decisiones del Tribunal de la Tierra y de Medio Ambiente, pues también incluyen las de otros tribunales de Australia y del extranjero. Se proporcionan enlaces a sentencias y legislación. Los discursos y ponencias de los jueces y funcionarios del Tribunal también están disponibles, además enlaces a manuales útiles. Enlace: <http://www.lec.lawlink.nsw.gov.au>

Entre otros sitios de interés se encuentran:

Tribunal Ambiental de Nueva Zelanda. Enlace: <http://www.justice.govt.nz/courts/environment-court>

CUADRO 73: Documentos de orientación de la Junta de Apelación Ambiental de la EPA

Reconociendo la importancia de una adecuada información al público respecto de los procedimientos de un tribunal y sabiendo que la falta de información podría ser una barrera para que el público obtenga efectivamente el acceso a la justicia, la Junta de Apelaciones Ambientales ("EAB") de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos ("EPA") ha elaborado diversos documentos para asegurarse de que el público esté plenamente consciente de sus procedimientos, así como para ayudar al público en el seguimiento de tales procedimientos. Por ejemplo, la EAB ha creado:

Una guía con lenguaje sencillo (en inglés) orientada al público en general, la cual explica cómo las leyes ambientales protegen al público; las distintas leyes ambientales que la EPA administra; el papel de la EAB; el proceso de toma de decisiones de la EAB; y cómo puede el público participar de manera efectiva en los procesos de la EAB. Esta guía, titulada Guía del ciudadano sobre la Junta de Apelaciones Ambientales de la EPA (enero de 2013), está disponible en http://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf (EAB Guidance Documents);

Un manual práctico dirigido a los profesionales que acuden a la EAB, que explica las funciones y atribuciones de la EAB; los requisitos generales para la presentación de documentos ante la EAB, incluidos los plazos para hacerlo; y cómo solicitar la revisión judicial de una decisión de la EAB. Este manual, titulado Manual de prácticas de la Junta de Apelaciones (enero de 2013), está disponible en http://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.

CUADRO 73: Documentos de orientación de la Junta de Apelación Ambiental de la EPA

nsf (EAB Guidance Documents); y

Una sección de “preguntas frecuentes” en el sitio web de la EAB con respuestas rápidas a las preguntas más frecuentes, tales como la manera de ponerse en contacto con la EAB; cuáles son las normas de procedimiento que rigen las apelaciones a la EAB; cuáles son los requisitos de formato para peticiones o apelaciones presentados ante la EAB; y dónde y cómo presentar documentos ante la EAB. La lista completa de preguntas y respuestas está disponible en http://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf (Frequently Asked Questions).

4.2.10 Directriz 24

Los Estados deberían garantizar que las decisiones relacionadas con el medio ambiente por parte de los órganos judiciales, u otros órganos independientes y administrativos o imparciales, sean de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

Discusión

Esta Directriz se puede aplicar a una amplia gama de decisiones adoptadas por diversos órganos, incluidos los órganos judiciales o cuasi-judiciales pertinentes, órganos administrativos, la defensoría del pueblo o la oficina del comisionado, y podría extenderse a todas las autoridades administrativas con la facultad de emitir decisiones finales de la agencia, incluso en áreas tales como la obtención de permisos y licencias, planificación y programación.

Un componente esencial del acceso a la justicia consiste en que las decisiones adoptadas por el tribunal de revisión u otros órganos independientes y administrativos o imparciales sean de dominio público (véase el Cuadro 74). Esta directriz se aplica tanto a las decisiones vinculantes definitivas como a las provisionales. La directriz reconoce la necesidad de flexibilidad nacional sobre este asunto, y afirma que tales decisiones han de ser de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

Véanse los comentarios a la Directriz 23, donde se encuentra el ejemplo del Tribunal de la Tierra y de Medio Ambiente de Nueva Gales del Sur (NSWLEC) y las medidas que dicho Tribunal toma para que sus sentencias estén disponibles para el público, por medio de enlaces directos, catálogos y clasificación, páginas temáticas especiales, comentarios sobre la legislación y un boletín judicial. Nueva Gales del Sur cuenta con un sistema de información sobre la imposición de sentencias en asuntos ambientales penales, que es un componente del Sistema de Investigación sobre Información Judicial (JIRS), mantenido por la Comisión Judicial de Nueva Gales del Sur. La base de datos de sentencias por delitos ambientales del JIRS incluye información sobre lo siguiente:

- el nombre del caso, su soporte, la citación neutra y el número de objeto;
- la clase de jurisdicción en el NSWLEC;
- el delito principal y cualquier otro delito;
- el tipo de sanción;
- las sanciones impuestas y las órdenes judiciales emitidas;
- las características variables del delito y el infractor; y
- los motivos de la sentencia.

Otra herramienta para adoptar decisiones que está disponible para el público es la transmisión web

(webcasting). La posibilidad de que el público y la prensa observen los procesos judiciales es un componente importante para que los gobiernos sean transparentes, accesibles y responsables. A medida que la tecnología mejora, la cantidad de poderes judiciales nacionales e internacionales que ofrezcan la transmisión web de sus procedimientos judiciales seguirá aumentando.

CUADRO 74: Toma de decisiones a disposición del público

La Junta de Apelaciones Ambientales de la EPA (“EAB”), en los Estados Unidos, es el órgano encargado de las decisiones finales de la EPA en el tema de apelaciones a acciones administrativas que evalúan sanciones por violaciones de las principales leyes ambientales que administra la EPA, y en lo que respecta las peticiones que procuran la revisión de decisiones de autorización de permisos emitidos por la EPA. Por lo tanto, es indispensable que las decisiones y los casos ante la EAB sean de dominio público. La accesibilidad a sus decisiones no solo ayuda a educar a la EPA, las partes y al público acerca de las leyes ambientales y a mejorar el cumplimiento en la comunidad regulada, sino que además fomenta la transparencia, lo que ayuda a inspirar la confianza del pública en el proceso de toma de decisiones. Todas las órdenes y decisiones de la EAB, sean provisionales o definitivas, son de dominio público por medio del sitio web http://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf (Board Decisions). Asimismo, todos los documentos que las partes presenten en los casos ante la EAB están disponibles para el público, a menos que contengan información comercial confidencial, en cuyo caso se ofrece al público una versión expurgada. Las partes, así como el público en general, tienen acceso a estos documentos, ya sea visitando la EAB durante el horario programado o mediante el acceso al archivo electrónico de la EAB disponible en http://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf (EAB Dockets). El registro electrónico de la EAB da acceso a todos los documentos presentados en casos activos y cerrados, desde enero de 2006 hasta la actualidad. La EAB ha diseñado su sitio web para ofrecer al público múltiples maneras de buscar una decisión. Se puede buscar la decisión por orden alfabético, orden cronológico inverso, por número de apelación, por ley y por citación. La EAB también publica sus decisiones más importantes en una serie de volúmenes impresos, titulada Decisiones Administrativas Ambientales (EAD), que se pueden adquirir en la Oficina de Impresión del Gobierno de los Estados Unidos, o pueden ser leídos en cientos de bibliotecas públicas y de derecho designadas como bibliotecas de depósito federal.

4.2.11 Directriz 25

Los Estados deberían promover periódicamente programas adecuados de creación de la capacidad en derecho ambiental para funcionarios judiciales, otros juristas y otros interesados directos del ámbito jurídico.

Discusión

La “Declaración sobre justicia, gobernanza y derecho para la sostenibilidad ambiental, Río+20” (véase el Cuadro 57 de la Sección 4.1.2) incluye el siguiente párrafo:

“Los Estados deberían cooperar en la creación de capacidad y el apoyo a los juzgados y tribunales, así como a los fiscales, auditores y otros interesados en los planos nacional, subregional y regional, para la aplicación de la legislación ambiental, y en la facilitación del intercambio de mejores prácticas con miras a alcanzar la sostenibilidad ambiental alentando a las instituciones competentes, como los institutos judiciales, a que impartan educación permanente.”

La Directriz 25 llama la atención sobre la importancia de la creación de capacidad en derecho ambiental para un amplio grupo de funcionarios judiciales (como jueces, magistrados, asistentes legales y secretarios de tribunales) y otros profesionales del derecho (por ejemplo, fiscales, abogados, procuradores, asesores y

letrados) y otras partes interesadas. La clasificación o el título de varios profesionales judiciales y legales varía de una jurisdicción a otra. Mientras juristas y otros profesionales que se ocupan de cuestiones ambientales son un objetivo natural de esa creación de capacidad, cualquier funcionario judicial o profesional jurídico puede, en algún momento de su carrera, encontrarse ante un caso ambiental. En consecuencia, es importante que la creación de capacidad esté disponible en toda la profesión.

Importantes cónclaves internacionales han desempeñado un papel preponderante en la difusión del reconocimiento de la necesidad de ofrecer programas de formación judicial. Uno de los más significativos de estos cónclaves fue el Simposio Mundial de Jueces de 2002, convocado por el PNUMA junto con la Cumbre Mundial de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible. Los Principios de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible y la función del derecho, aprobados allí, incluyen el reconocimiento expreso de una “necesidad urgente de contar con iniciativas regionales y subregionales para educar y capacitar a jueces en derecho ambiental” (Principio 3). El Programa de jueces del PNUMA²⁰¹ surgió a partir del Simposio Mundial de Jueces de 2002. Una importante iniciativa regional que dio seguimiento al simposio fue el Simposio de Jueces de Asia sobre decisiones ambientales, el estado de derecho y la justicia ambiental celebrado en Manila en 2010, convocado por el PNUMA y el Banco Asiático de Desarrollo.

Los temas relacionados con el Principio 10 de Río se incluyen en todos los programas de formación de jueces y profesionales del derecho. Se han elaborado programas específicos de formación para jueces y otros profesionales del ámbito jurídico, en particular sobre la aplicación de la legislación ambiental y otra legislación relacionada con el Principio 10 de Río (véanse los Cuadros 75 y 76).

201 Véase <http://www.unep.org/delc/judgesprogramme/tabid/78617/Default.aspx>. Véase también Robert Carnwath, “Judges and the common laws of the environment at home and abroad.” (2014) 26 J. Env. L. 177 at 184-186.

CUADRO 75: Creación de capacidad regional

El Foro Europeo de Jueces para el Medio Ambiente (EUFJE) se estableció en 2004. Aparte de sus reuniones periódicas en torno a temas de interés, el Foro también participa en la preparación de actividades de creación de capacidad para jueces en Kiev, Tirana y Almaty. El Banco Asiático de Desarrollo apoyó la convocatoria de un simposio de jueces asiáticos sobre temas ambientales en junio de 2010, que dio inicio a conversaciones sobre el establecimiento de una Red Asiática de Jueces de Medio Ambiente. Algunas organizaciones internacionales de asistencia han puesto en marcha proyectos para fomentar la capacidad de los países beneficiarios a la hora de implementar las disposiciones de acceso a la justicia pertinentes al Principio 10 de Río. El Centro Regional de Medioambiente para Europa Central y Oriental y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa implementaron una serie de proyectos desde 2011 hasta 2013 en Albania, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Kosovo (según se define en RCSNU 1244), la ex República Yugoslava de Macedonia, Moldova, Montenegro y Serbia sobre el acceso a los requisitos de justicia de la Unión Europea y la legislación nacional y la práctica judicial pertinente y otros medios de acceso a la justicia (por ejemplo, la defensoría de los habitantes, el Comité de Cumplimiento de la Convención de Aarhus, acuerdos internacionales, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos). Las actividades específicas incluyen mesas redondas para los miembros del poder judicial, los funcionarios de los ministerios de ambiente y justicia, los profesionales del derecho y CSO, así como cursos de formación para jueces y fiscales, en cooperación con los centros de formación judicial y/o escuelas de magistrados y de organizaciones de la sociedad civil. Se realizaron capacitaciones mediante clases magistrales de cinco días en Moldova y Belarús.

Fuentes: Luc Lavrysen (Presidente del EUFJE); Kala Mulqueeney, Sherielysse Bonifacio and Jacqueline Esperilla, “Asian Judges, Green Courts, and Access to Environmental Justice: An Asian Judges Network on the Environment,” *Journal of Court Innovation* 3:1 (2010) 277; www.sector.rec.org, <http://aarhus.rec.org/>, www.envsec.org.

Sin embargo, esta Directriz establece una conexión entre la aplicación del Principio 10 de Río y la creación de capacidad en el campo general de la legislación ambiental. Por ejemplo, el ya citado Foro EUFJE, también ha trabajado con la Comisión Europea en un programa de cooperación con jueces nacionales, producto del cual la Comisión contrató al Instituto Europeo de Administración Pública y, más adelante, a la Academia de Derecho Europeo para elaborar módulos de capacitación sobre diversos temas de derecho ambiental de la UE, así como para organizar talleres y seminarios sobre la implementación de la legislación ambiental de la UE. El valor agregado de una acción a nivel de la Unión consiste en fomentar el intercambio entre los diferentes Estados miembros y tradiciones jurídicas, así como entre los tribunales nacionales y la Comisión, lo que lleva a la aplicación uniforme del derecho de la Unión. Se han organizado múltiples talleres y hay varios módulos de formación disponibles sobre la legislación de la UE en ámbitos como la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la protección de la naturaleza, residuos, agua, los principios de derecho ambiental de la UE, la protección del medio ambiente mediante el derecho penal y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. A principios de 2014, más de 400 jueces y fiscales desde los tribunales de primera instancia hasta las Cortes Supremas de 27 Estados Miembros habían asistido a programas de formación organizados en virtud de esta iniciativa.

CUADRO 76: Capacitación y creación de capacidad en el marco del Programa de Jueces del PNUMA

El programa para jueces del PNUMA ha producido materiales muy útiles que pueden utilizarse en programas nacionales o regionales de formación para jueces y otros profesionales del derecho. Estos incluyen el *Manual de capacitación del PNUMA sobre Derecho Ambiental Internacional*, el *Manual del PNUMA para jueces sobre Derecho Ambiental*, la *Guía del PNUMA sobre tendencias mundiales en la aplicación del derecho ambiental por parte de los tribunales y órganos nacionales*, el *Compendio del PNUMA de resúmenes de fallos en casos relacionados con el medio ambiente*.

Los *módulos de formación judicial del PNUMA sobre derecho ambiental* abarcan temas como:

- el papel del poder judicial en la promoción del estado de derecho en el ámbito de desarrollo sostenible
- el alcance y el contenido del derecho ambiental sustantivo
- el alcance y el contenido del derecho ambiental nacional
- cómo se someten los casos ambientales a los tribunales
- la gestión de los casos ambientales
- las pruebas en los casos ambientales
- los recursos en los casos ambientales
- solución de controversias ambientales

Enlace: <http://www.unep.org/delc/JudicialTrainingModulesEnvironmentalLaw/tabid/102283/Default.aspx>

Con frecuencia se ofrecen cursos de derecho ambiental en los centros de formación judicial operados por el poder judicial del gobierno. Véase el Cuadro 77.

CUADRO 77: Centros de formación judicial

I. Las Filipinas.

En 1998, la Academia Judicial de las Filipinas (PHILJA) fue creada mediante la Ley de la República 8557 para fungir como escuela de formación para jueces, personal de la corte, abogados y aspirantes a cargos judiciales.

La PHILJA ofrece los siguientes programas de formación relacionados con el derecho ambiental:

- a. Programa de orientación para jueces nuevos – curso de dos horas de introducción al derecho ambiental; y,
- b. Formación especializada – capacitación intensiva de tres días usando estudios de caso sobre temas ambientales y con la participación de otros sectores (fiscales, grupos de abogados ambientales, organismos ambientales y científicos).

En alianza con organizaciones de desarrollo como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Fundación Asia y la Fundación Haribon, la PHILJA ha mejorado su contenido curricular y elaborado manuales de capacitación y herramientas interactivas, incluyendo un manual de formación en Derecho Ambiental y la publicación titulada “Greening the Judiciary: Learning Modules on the Environment”.²⁰² Los temas jurídicos abarcan leyes básicas de ambiente, recursos provisionales, eliminación de perjuicios, demandas por daños y perjuicios, acciones de responsabilidad civil, pruebas, derecho ambiental internacional, áreas problemáticas en el procesamiento o la aplicación, economía ambiental y cambio climático. Se ha invitado a organizaciones no gubernamentales especializadas en litigios de interés público o defensa del medio ambiente a los programas de formación multi-sectoriales, ya sea en calidad de especialistas o participantes. Asimismo, la PHILJA convocó a académicos para compartir su experiencia en la formación de jueces y abogados.

El proceso de formación de jueces y demás personal judicial en torno a cuestiones ambientales ha aumentado significativamente la capacidad de los jueces, así como de los magistrados de los tribunales superiores, para hacer frente a la complejidad de la adjudicación ambiental. No obstante, aún se necesita una mayor exposición a la información científica y las técnicas de valoración de pruebas en las demandas por daños ambientales, a fin de realizar una administración eficaz y eficiente de los casos ambientales.

Referencia: Candelaria et al., “Designation of ‘Green Benches’ in the Philippines”²⁰³

II. La Unión Europea

Con vistas a garantizar que los funcionarios ayuden al público a procurar el acceso a la justicia, en 2008, la Comisión Europea lanzó su programa de cooperación con los jueces, en París. Entre los principales objetivos del programa se encuentran la creación de materiales de formación para los jueces de los Estados Miembros sobre la aplicación de la legislación de la UE, incluidas las normas de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. El material producido mediante el programa está disponible en forma gratuita para los centros nacionales de formación judicial.

²⁰² Véase <http://philja.judiciary.gov.ph/special.html>.

²⁰³ <http://www.aecen.org/sites/default/files/GreenCourtsPaper.pdf> (consultado el 15 de febrero de 2015).

También existen programas de formación judicial a través de mecanismos de asistencia internacional. La EPA de los Estados Unidos ha establecido un módulo de taller internacional sobre la construcción de capacidad judicial para litigios ambientales (véase el Cuadro 78).

Con respecto a otras partes interesadas, esta Directriz ha de entenderse junto con la directriz anterior sobre la información de cómo utilizar los mecanismos de acceso a la justicia. Las actividades específicas de creación de capacidades, tales como la formación de las Naciones Unidas y de ONG, pueden aumentar la divulgación de información al mostrar al público interesado ejemplos reales de cómo pueden usar el sistema jurídico para proteger sus derechos de acceso a la información y participación pública según la legislación nacional. Los informes y análisis de casos reales de acceso a la justicia ambiental son herramientas útiles en la creación de capacidad (véase el Cuadro 79).

CUADRO 78: Módulo de taller internacional sobre derecho ambiental para jueces

La Junta de Apelaciones Ambientales (EAB) de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) fue creada en 1992 para actuar como la entidad definitiva de toma de decisiones sobre las apelaciones de las diversas decisiones administrativas de la EPA. Como tal, la EAB cuenta con más de veinte años de experiencia en la decisión de casos ambientales, y actúa como un depósito de conocimientos dentro del gobierno federal de los Estados Unidos en la adjudicación administrativa ambiental. Como uno de los pocos tribunales especializados de medio ambiente en los EE.UU. y el mundo, la EAB ha utilizado su experiencia para apoyar las gestiones del gobierno de los Estados Unidos para promover la buena gobernanza ambiental a nivel internacional, con especial énfasis en la construcción de la capacidad judicial para litigios ambientales. En respuesta a las solicitudes para ayudar a los países en la construcción de instituciones más fuertes y la capacidad judicial para la resolución de conflictos ambientales, la EAB elaboró y sometió a revisión de pares un taller de 3 días sobre derecho ambiental para jueces. Los principales objetivos del taller son reforzar el respeto al estado de derecho y la transparencia en las decisiones judiciales en el contexto del medio ambiente; subrayar la importancia de la participación pública y el acceso a la información ambiental y de salud; y fomentar un mejor cumplimiento y aplicación de las leyes ambientales. El taller es impartido por jueces de la EAB y abogados del personal experimentado que fungen como asesores de la EAB. El taller está estructurado como un intercambio de fomento de la capacidad de tres días, con módulos concentrados en lo siguiente: (1) aumentar la conciencia judicial sobre la importancia, la complejidad y la singularidad de los problemas ambientales; (2) conceptos fundamentales que subyacen a la legislación ambiental y características típicas de la legislación ambiental nacional; (3) herramientas para la gestión eficiente de litigios ambientales y para la adopción transparente de decisiones; (4) evaluar pruebas científicas contradictorias o inciertas; y (5) desarrollar un enfoque basado en principios para la creación de recursos en los casos ambientales, tales como la elaboración de recursos judiciales a corto y largo plazo para hacer frente a los daños ambientales, recuperar el beneficio económico de la falta de cumplimiento y evaluar las sanciones que permitirán crear la disuasión y mejorar el cumplimiento. El taller ha sido impartido y adaptado junto con el apoyo de otros socios, en varios países de todo el mundo, incluyendo: China, Jordania, la Filipinas, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, México y Hungría. El taller también se ha traducido al chino mandarín, indonesio, español

CUADRO 79: Manual de acceso a la justicia bajo el Convenio de Aarhus

El manual utiliza estudios de casos para ilustrar las obligaciones del Convenio de Aarhus y cómo se podrían aplicar o confirmar mediante los procedimientos de reclamación y otros medios de acceso a la justicia. En la primera parte del manual se describen problemas específicos con respecto a la implementación de las obligaciones de acceso a la justicia según la convención, y se analizan y evalúan los resultados de los estudios de casos. Las lecciones específicas de los estudios de casos en lo que respecta a estas disposiciones se detallan en los capítulos del Manual.

Enlace: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/a.to.j/AnalyticalStudies/handbook.final.pdf>

4.2.12 Directriz 26

Los Estados deberían alentar el desarrollo y utilización de mecanismos de resolución alternativa de controversias, en los casos en que proceda.

Discusión

La solución alternativa de controversias se refiere a cualquier medio para solucionar controversias fuera del proceso judicial o administrativo. Entre los “mecanismos alternos de solución de controversias” se encuentran la mediación, la conciliación, la negociación o el arbitraje. Tanto el efecto como el resultado y el carácter vinculante varían de un mecanismo a otro.²⁰⁴

El arbitraje es el más formal de estos mecanismos, e implica normas procesales detalladas que, sin embargo, son más flexibles que las que se aplican en los procesos judiciales. El árbitro, un tercero neutral, por lo general tiene la potestad para adoptar una decisión final (o laudo) sobre la base del proceso y las pruebas. En consecuencia, los árbitros suelen ser personas que tienen experiencia previa como jueces. El arbitraje puede ser vinculante o no vinculante, ordenado por la corte o voluntario. A menudo, no hay oportunidades para la apelación de un laudo arbitral, salvo circunstancias inusuales.

La Corte Permanente de Arbitraje ha adoptado reglas opcionales para arbitrar las controversias relacionadas con el medio ambiente y/o los recursos naturales, complementadas por un reglamento de conciliación ambiental adoptado en 2002. Estas reglas están potencialmente disponibles para aplicarlas en una amplia gama de controversias, incluyendo aquellas entre particulares o entre partes privadas y públicas. Las reglas de arbitraje se pueden ajustar según sea necesario. En el caso de las materias correspondientes al Principio 10 de Río, tal vez sea necesario garantizar la transparencia de los procedimientos y la publicidad de los resultados con el fin de implementar el Principio eficazmente.

En la mediación, un tercero mediador facilita un proceso de solución de controversias con el fin de asistir a las partes en conflicto a llegar a un arreglo de común acuerdo. El papel del mediador consiste en ayudar a las partes, en forma privada y colectiva, a identificar los temas objeto de controversia y crear propuestas para resolverlos. A diferencia del arbitraje, el mediador no está facultado para tomar decisiones. En consecuencia, el mediador puede reunirse en privado y mantener, por separado, conversaciones confidenciales con las partes de una controversia. Un requisito previo para que la mediación funcione bien es que la legislación nacional debe dar suficiente espacio para las negociaciones.

La conciliación es parecida a la mediación, pero el mediador además puede contar con experiencia en la

²⁰⁴ Véase también Remo Savoia, “Administrative, judicial and other means of access to justice” in Stephen Stec, ed., “Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention” (REC: 2003), en 41

materia de la controversia y puede aplicar su experiencia para asesorar a las partes o proponer soluciones. El conciliador también puede estar facultado para formular conclusiones de hecho no vinculantes.

Muchos Estados exigen la conciliación y/o mediación como paso obligatorio antes de iniciar el proceso judicial. Esto abre un espacio de diálogo entre las partes antes de que el asunto llegue a los tribunales, con lo cual se ahorran costos administrativos. En Argentina, por ejemplo, la Ley 26.589 aplica esta regla a controversias generales, no solo a las ambientales. Los tribunales también pueden interrumpir los procedimientos para dar a las partes la oportunidad de utilizar uno de los mecanismos de solución alternativa de controversias para llegar a un acuerdo. El resultado del proceso de solución alternativa de controversias se somete a la aprobación del tribunal.

La Oficina del Defensor del pueblo, comentado antes en relación con el acceso judicial y administrativo a los mecanismos de justicia, también puede considerarse una alternativa a este tipo de mecanismos, en particular cuando los derechos y potestades de la defensoría del pueblo se asemejan más a las de un árbitro o mediador. La experiencia del Defensor de las Generaciones Futuras de Hungría ofrece un ejemplo de un enfoque innovador a la solución de controversias. Véase el Cuadro 80.

Cuando corresponda, se ha de tener en cuenta la pertinencia y la utilización de mecanismos y procesos tradicionales para la solución de controversias en el plano comunitario.

En la esfera del medio ambiente, con frecuencia se ha utilizado la mediación, mientras que el arbitraje ha sido menos común, aunque también está presente. Uno de los beneficios asociados al uso de estos mecanismos es la posibilidad de llegar a soluciones ampliamente aceptadas y, por ello, potencialmente duraderas, para los conflictos.

CUADRO 80: El defensor de las generaciones futuras (Hungría) continúa

En Hungría, la institución del Defensor de las Generaciones Futuras (FGO) se estableció en 2008 y funcionó hasta la reforma constitucional de 2012, después de lo cual el cargo continuó operando como un auxiliar del Defensor Parlamentario. En cuanto al acceso a la información ambiental, el FGO tenía responsabilidades superpuestas con el Defensor independiente para la Protección de los Datos. En ciertas ocasiones, los dos defensores trabajaban juntos en los casos y emitían declaraciones conjuntas. Las conclusiones y sugerencias de los defensores del pueblo no eran vinculantes para los órganos del Estado. No obstante, gracias a la cuidadosa investigación multidisciplinaria y un procedimiento iterativo y deliberativo, sus declaraciones tenían un gran peso y las organizaciones estatales afectadas acataban sus conclusiones con bastante frecuencia. Debido a que un fallo jurídico vinculante de un tribunal u otro órgano era mucho más probable si existía una decisión favorable del defensor del pueblo, el uso del defensor como mecanismo alternativo de solución de controversias reducía significativamente el riesgo de litigios.

El acceso a la información en materia de medio ambiente también fue apoyado por el FGO dado su pleno acceso a archivos de gobierno y a la posibilidad de utilizar la información adquirida en declaraciones detalladas. De esta manera, el derecho de acceso a la información ambiental de las comunidades, organizaciones e individuos afectados se ejercía de una manera fácil e indiscutible y, al mismo tiempo, la solicitud ante la oficina del defensor no conllevaba gasto ni costo alguno.

El FGO atendía en su labor los tres pilares del Principio 10 de Río. Su trabajo no se detenía en la etapa de acceso a la información, sino que analizaba la ejecución del derecho a participar y el derecho a los recursos legales (a excepción de los recursos judiciales, pues los defensores del pueblo no tenían potestades para afectar al poder

CUADRO 80: El defensor de las generaciones futuras (Hungría) continúa

judicial). Por lo general, el defensor examinaba cuestiones sustanciales de protección ambiental desde el punto de vista de los fundamentos jurídicos constitucionales: el derecho a la salud y el derecho al ambiente, principalmente. También se hacía mención a los fundamentos constitucionales en temas de procedimiento, tales como el derecho a acceder a la información, el derecho a un procedimiento justo y el derecho a los recursos legales, y también algunos requisitos constitucionales relativos a la calidad de los recursos legales, como el derecho a un procedimiento justo.

Fuente: Sandor Fulop, former Ombudsperson for Future Generations of Hungary.

A veces, las instituciones adoptan formalmente los mecanismos alternativos de solución de controversias como un medio para resolver los conflictos ambientales. Esto porque ofrecen una manera rápida y relativamente barata para resolver conflictos y también evitan las consecuencias de una decisión adversa tradicional. Entonces, el posible efecto de la solución alternativa puede variar en función de la naturaleza del proceso de toma de decisiones, los temas en cuestión y el papel de la solución alternativa permitido por la legislación nacional, entre otros. El campo de la solución alternativa a controversias está creciendo, y es frecuente que se estimule el uso de estos mecanismos. Las cortes y los tribunales encuentran eficiente el alentar a las partes a hacer uso de los mecanismos de solución alternativa a controversias. En Costa Rica el Tribunal Ambiental Administrativo, creado en 1995, tiene una tasa de arreglos del 90 al 95% a través de la mediación.

CUADRO 81: Resolución de controversias en el marco del Tribunal de Planificación y Medio Ambiente (PEC) de Queensland (Australia)

El PEC ha puesto un creciente énfasis en la solución alternativa a controversias. Al menos desde la década de 1990, los tribunales australianos han reconocido la conveniencia de que las partes lleguen a acuerdos consensuados en las controversias.²⁰⁵ Sin embargo, los tribunales de Australia también admiten que la mezcla de intereses públicos y privados en la mayoría de los conflictos ambientales acarrea consideraciones especiales a la hora de establecer mecanismos adecuados para la solución alternativa. El PEC emplea expertos externos objetivo para gestionar sus procesos de solución alternativa a fin de garantizar un enfoque gradual para resolver problemas en el contexto de la meta declarada de interés público de lograr la sostenibilidad ecológica. A tal fin, el PEC anima a los participantes a contar con un plan de gestión de controversias, incluyendo los métodos de solución alternativa comentados antes, según corresponda. De hecho, el Juez Superior de la Corte ha indicado que preferiría que la palabra “alternativa” no se use más en el término para indicar que se trata de una herramienta para la gestión de casos y no una alternativa a un proceso rígido y tradicional.²⁰⁶

Entre los elementos de un plan de solución de controversias se encuentran, por ejemplo, todos o algunos de los siguientes:

1. una conferencia sobre la gestión de casos, ante el Registrador de soluciones alternativas (ADR), para conversar sobre la mejor manera de gestionar la controversia;
2. conferencias iniciales para el arreglo “sin perjuicio” entre las partes, que pueden ser presididas por el Registrador ADR;

²⁰⁵ Rackemann, Michael, “The Planning and Environment Court of Queensland: A case study for the Asian Judges’ Symposium on Environmental Decision-making, the Rule of Law and Environmental Justice,” 2010.

²⁰⁶ *Ibid.*, at para. 116.

CUADRO 81: Resolución de controversias en el marco del Tribunal de Planificación y Medio Ambiente (PEC) de Queensland (Australia) continúa

3. reuniones de peritos de las partes en ausencia de las partes o de sus representantes legales para discutir los puntos de acuerdo y desacuerdo profesional, que también pueden ser presididas por el Registrador ADR; y
4. mediación a cargo de ADR con la participación de las partes, sus representantes y los peritos.

Fuente: Rackemann, Michael, "The Planning and Environment Court of Queensland: A case study for the Asian Judges' Symposium on Environmental Decision-making, the Rule of Law and Environmental Justice," 2010, disponible en <http://archive.sclqld.org.au/judgepub/2010/rackemann280710.pdf>.

CUADRO 82: Solución alternativa de disputas en los programas de USEPA

La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos cuenta con un sólido programa de solución alternativa de controversias. Este se aplica en la labor de los jueces de derecho administrativo de la EPA a nivel de juicios y por la Junta de Apelaciones Ambientales para los litigios administrativos de apelación. La solución alternativa de controversias es un elemento de las capacitaciones para la participación pública de la EPA a través de la Oficina de Asuntos Internacionales y Tribales.

Véase: http://www.epa.gov/adr/cprc_adratepa.html,

http://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf/General+Information/Alternative+Dispute+Resolution%20

(ADR)?OpenDocument, <http://www.epa.gov/oalj/about.htm#adr>, <http://www.epa.gov/international/public-participation-guide/Tools/workshops.html>



5. Conclusión: Estrategias para la implementación del Principio 10 de Río

Habiendo examinado el contenido de las Directrices de Bali y la necesidad de contar con un enfoque integrado y estratégico para la implementación del Principio 10 de Río, teniendo en cuenta la estructura y la materia del Principio, los Estados deberán formular estrategias de implementación para establecer prioridades y planes de acción. En esta sección se presentan diversas consideraciones, estrategias y herramientas que los Estados pueden utilizar al formular la legislación nacional para la aplicación del Principio 10 de Río. La implementación nacional debería adaptarse para satisfacer las necesidades y características de un Estado individual, mientras que se alcanzan los resultados procurados por la aplicación del Principio.

©Foto cortesía de:

PNUMA, “Niños sosteniendo uvas caletas”, de 2014

Al analizar las Directrices en su totalidad, por ejemplo, teniendo en cuenta la manera en que estas se complementan e interactúan entre sí, se facilita un enfoque estratégico de los Estados para la implementación del Principio de Río. La creación de una estrategia o un plan nacional destinado a aplicar un objetivo de política en particular permite aumentar en gran medida la capacidad de recuperación de las soluciones legales y de políticas. Las principales consideraciones y etapas para la formulación de la estrategia incluyen las siguientes:

- identificación y mapeo: identificar leyes y políticas, agentes e instituciones, y trazar sus relaciones entre sí, en el contexto de un conjunto general de objetivos por alcanzar;
- evaluación: analizar las capacidades, fortalezas y debilidades, deficiencias y obstáculos, necesidades y perspectivas de éxito con el fin de transmitir una valoración realista y profunda;
- planificación: sobre la base de lo anterior, tener en cuenta las medidas necesarias para conseguir los objetivos establecidos mediante la priorización y la predicción de consecuencias, con cuidado y paso a paso;
- consolidación y balance: establecer resultados positivos e identificar problemas mediante procesos de retroalimentación; y
- revisión: mantener la flexibilidad en la planificación, de manera que se puedan ajustar los pasos según los resultados reales.

Igualmente, las últimas etapas constituyen un ciclo de retroalimentación de políticas que debe operar en forma perpetua, con el fin de aprender de la experiencia y perfeccionar continuamente la legislación y la práctica existentes. Cada una de las etapas mencionadas se realiza mejor si existe una adecuada participación de los interesados.

Las normas y regulaciones jurídicas pertinentes se pueden encontrar en diversos niveles administrativos de un país determinado, en función de las disposiciones constitucionales y administrativas. Por eso, las Directrices resultan útiles en todos los niveles correspondientes de gobierno, que van desde el nacional o central hasta el local o distrital. Por ejemplo, en los estados federales, que se caracterizan por una unión

de regiones o estados parcialmente autónomos unidos por un gobierno central (federal) con poderes limitados, los estados o regiones pueden tener una independencia considerable en la esfera del medio ambiente. Es posible que se necesite el mismo enfoque estratégico descrito antes, por tanto, a nivel de las entidades federales.

5.1 Enfoques hacia la planificación nacional de la implementación

Los Estados pueden optar por utilizar metodologías o mecanismos probados para implementar el Principio 10 de Río de la misma manera que otras políticas. Naturalmente, es un requisito previo a la implementación que el Principio 10 de Río haya sido confirmado como principio rector para la formulación de leyes y políticas en un país determinado. Cuando eso suceda, las Directrices de Bali resultan útiles para definir la estrategia que implemente el Principio.

El “plan nacional de aplicación” o NIP es un método bien establecido que se puede utilizar para el Principio 10 de Río a fin de controlar y aumentar la aplicación. Los NIP son mecanismos útiles para promover la aplicación de las decisiones políticas y el cumplimiento de los mecanismos legales y de otra índole adoptados a nivel nacional y sub-nacional de una manera deliberada y proactiva. Las etapas de la formulación de un plan NIP suelen incluir evaluaciones de los obstáculos para la aplicación (por ejemplo, leyes contradictorias, instituciones y capacidades débiles, normas sociales en contra, consideraciones del sector público y privado); medidas para superar esos obstáculos; la identificación de los recursos financieros y de otro tipo necesarios; y metodologías para supervisar la aplicación y el cumplimiento y la retroalimentación. Los NIP permiten concentrar la labor en los ámbitos donde se puede marcar una diferencia; por ejemplo, al aplicar los reglamentos existentes en lugar de leyes a nivel de marco. Los NIP también pueden incluir planes para la creación de nuevos organismos de ejecución u otras instituciones, y pueden abordar temas internos de aplicación, así como medidas para reforzar la cooperación y la asistencia internacionales. Un mecanismo útil para hacer ese tipo de balance y seguimiento consiste en efectuar revisiones periódicas, por ejemplo anuales, del desempeño de los organismos.

Muchos Estados han acumulado extensa práctica en la elaboración de NIP en el contexto de determinados acuerdos multilaterales ambientales (AMUMAs). Las organizaciones internacionales y los mecanismos de financiación como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) también promueven el desarrollo de NIP.²⁰⁷

Las etapas iniciales de planificación de la aplicación incluyen la identificación y el mapeo, el balance y la evaluación. La primera etapa, en particular, implica una revisión de marco jurídico, político e institucional existente, a veces llamada una “auditoría de diagnóstico”. Esta etapa es necesaria para determinar si son adecuados los mecanismos en vigor para el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia. La etapa de evaluación identifica los cambios que deben hacerse a las leyes y reglamentos nacionales y sub-nacionales, con el fin de efectuar la aplicación del Principio 10 de Río con la ayuda de las Directrices. Además, se examina el marco institucional para asegurarse de que sea racional, integral y con recursos suficientes. Otro elemento de la evaluación implica darse una idea de las capacidades actuales de las autoridades y otras personas encargadas de la aplicación. Como resultado de la auditoría de diagnóstico, se pueden identificar las necesidades que se abordarían mediante un plan de acción.

207 Si desea más información, véase el Manual del PNUMA sobre el cumplimiento y la observancia de los acuerdos multilaterales ambientales (2006), pp. 187-193..

CUADRO 83: Desarrollo de estrategias de implementación del Convenio de Aarhus en Europa del Este del Sur (SEE)

Las estrategias exitosas para la aplicación del Convenio de Aarhus en los países de Europa Sudoriental requiere ciertos cambios legislativos e institucionales, además de cambios en la práctica, a fin de garantizar los derechos y las oportunidades de acceso a la información ambiental, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia en materia ambiental. También se deben fortalecer las capacidades de los funcionarios gubernamentales a nivel central y local, así como las de las organizaciones no gubernamentales. De 2001 a 2003, el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos financió un proyecto para ayudar a los países de Europa Sudoriental a formular estrategias y planes de acción para la aplicación de la Convención de Aarhus a través de un proceso transparente y participativo. El proyecto se ejecutó en Albania, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, la ex República Yugoslava de Macedonia, Rumania, Yugoslavia (más adelante Serbia y Montenegro) y Kosovo (tal como se define en RCSNU 1244) por parte del Centro Ambiental Regional para Europa Central y Oriental (REC).

Tras una evaluación de las necesidades de cada país, un pequeño grupo con miembros del gobierno, organizaciones no gubernamentales y consultores formuló un proyecto de estrategias y planes de acción para la implementación, que se presentaron a grupos de trabajo interministeriales con la participación de las ONGs. Las estrategias de implementación y los planes de acción incluían un análisis de brechas de los marcos jurídicos e institucionales, la evaluación de obstáculos prácticos en la aplicación, la dirección estratégica, propuestas concretas para medidas a corto y mediano plazo y cronogramas para la acción. Además, se propusieron responsabilidades, tareas y recursos relativos a la legislación, los marcos institucionales, la creación de capacidad y medidas prácticas para la aplicación de la Convención. Las estrategias definitivas fueron aprobadas por los ministerios de medio ambiente o por los grupos de trabajo interministerial.

Albania y la ex República Yugoslava de Macedonia actualizaron sus estrategias y planes de acción unos años después. Serbia, luego de haber ratificado la Convención, preparó una nueva evaluación sobre el estado de la implementación y elaboró una estrategia y plan de acción actualizados con el apoyo de la OSCE, que fue aprobado tras una consulta pública en diciembre de 2011. El REC ofrece apoyo de seguimiento mediante la creación de capacidad, que incluye talleres, cursos de formación, donaciones para proyectos piloto de ONG y la preparación de materiales de orientación.

Fuente: Centro Regional de Medioambiente para Europa Central y Oriental.

Se requiere de varios pasos para que la auditoría de diagnóstico se transforme en un marco eficaz para la aplicación. Las necesidades identificadas en la auditoría de diagnóstico pueden ser complejas y difíciles. Por lo tanto, es preciso determinar cómo interactúan tales necesidades, así como priorizarlas según las que acarrearán beneficios fundamentales y duraderos con una inversión razonable de tiempo y recursos. Muchas veces ya existe legislación marco o incluso disposiciones constitucionales, que aceptan los elementos esenciales del Principio 10 de Río; aunque tal vez no se establecen ciertos derechos procesales en la ley sobre el acceso a la información, por ejemplo. Para poner en marcha el Principio 10 de Río, se necesitan disposiciones detalladas en la ley, a menudo incorporadas en instrumentos infra legislativos, tales como reglamentos, decretos, órdenes o normativas. No se podría esperar que la administración pública y el poder judicial dediquen suficiente tiempo y energía a tener en cuenta todos los aspectos del acceso a la información sin la existencia de un marco jurídico claro.

Por otro lado, el establecimiento de las leyes sin mecanismos eficaces para su aplicación y el cumplimiento crearía una situación inaceptable en la que no se podrían garantizar estos derechos básicos. Las autoridades públicas en general, y las autoridades ambientales en particular, suelen padecer las limitaciones de recursos, entre los cuales la falta de recursos humanos es una preocupación constante. Las evaluaciones

CUADRO 84: Etapas en la planificación de la implementación y desarrollo de estrategias

1. “Auditoría de diagnóstico”, Etapa 1: revisión del marco político, jurídico e institucional existente.
2. “Auditoría de diagnóstico”, Etapa 2: comparación de la revisión de la Etapa 1 con los objetivos de las políticas del Principio 10 de Río; identificación de brechas. Los marcos para la evaluación se comentan en la siguiente sección.
3. Evaluación de capacidad: evaluación de los recursos y capacidades en todos los ámbitos de gobierno, negocios y sociedad civil.
4. Planificación de acciones: teniendo en cuenta los resultados de las etapas 1 a 3, medidas concretas para cerrar las brechas políticas, jurídicas e institucionales.
5. Priorización: definir plazos y responsabilidades claras para implementar las medidas en forma gradual, con hitos específicos.
6. Balance: ciclos de retroalimentación con el fin de hacer los ajustes necesarios a la luz de la experiencia inicial y el aumento de los conocimientos.

deben analizar los problemas de recursos y capacidades en todos los ámbitos de gobierno y las labores de creación de capacidad deben dirigirse a las autoridades públicas, así como a las partes interesadas. Por lo tanto, con el fin de avanzar en forma incremental, hace falta un análisis complejo que promueva el desarrollo gradual, tanto en cuanto al marco legal y de políticas como a las capacidades de ejecución.

Es importante evaluar las capacidades del sector no gubernamental. En muchos países, gran parte de las labores se centran en la creación de capacidades en el sector de las ONGs, con el fin de que sean capaces de participar eficazmente en las decisiones relevantes. El gobierno debe garantizar que las oportunidades de participación lleguen a todos los sectores de la sociedad, entre ellos los más vulnerables. Véanse también las Directrices 7, 14, 25.

Después de los primeros pasos de la ejecución, los Estados deberían evaluar periódicamente el estado de la ley, el funcionamiento de sus instituciones y el nivel de aplicación de las leyes ambientales y las normas internacionales. La legislación ambiental suele exigir que las autoridades públicas o las instituciones del Estado lleven a cabo este tipo de evaluaciones periódicas. La cooperación internacional también ofrece un contexto para la evaluación, incluyendo las obligaciones de información, a través de la pertenencia de un Estado a organizaciones internacionales, redes u otras instituciones de cooperación (véase la siguiente sección). Por ejemplo, las redes de aplicación y cumplimiento ambiental, tales como la Red Internacional para el Cumplimiento y la Observancia de Normativas Ambientales (www.inece.org), se han conformado a nivel global o regional para abarcar la gran mayoría de los países del mundo. Estas redes establecen una forma de continuar la revisión de los avances alcanzados en diversas normas de cumplimiento y ejecución, país por país.

Las agrupaciones regionales, como las organizaciones de integración económica, también funcionan como un medio para elevar el nivel. La Unión Europea exige el establecimiento de altos estándares ambientales para la adhesión, los cuales son monitoreados por la Comisión Europea. La legislación vigente en la UE abarca temas relevantes, incluyendo el acceso a la información ambiental y la participación pública en EIA, SEA, el sistema integrado de permisos y la gestión de las cuencas hidrográficas. Incluso en los países que aún no son Estados Miembros, el proceso de adhesión incluye el seguimiento al progreso en la esfera ambiental. La armonización de la legislación nacional con las Directivas de la UE, incluidas las relativas al Principio 10 de Río, forma parte de ese proceso.

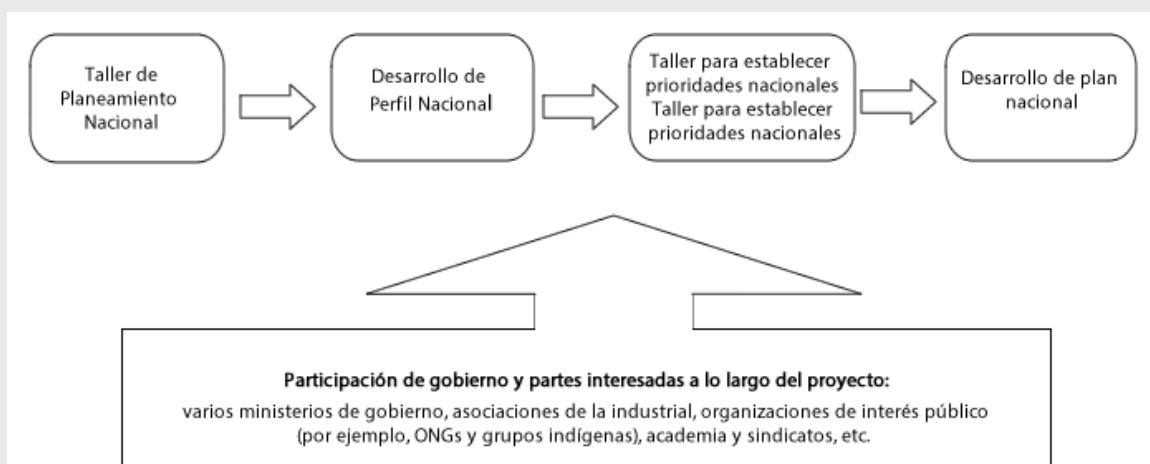
5.2 La asistencia internacional y los marcos para la evaluación

La asistencia internacional y los marcos para la evaluación pueden ser de diverso tipo. La asistencia bilateral es un mecanismo que ha demostrado su eficacia en la promoción de la participación pública en los países receptores. La asistencia oficial para el desarrollo (ODA por sus siglas en inglés) puede ofrecer experiencia

CUADRO 85: “Desarrollo de perfil nacional por países y Plan de Acción para implementar el Principio 10”: Proyectos apoyados por UNITAR en África y América Central

A raíz de las peticiones de los países de África y América Central, a partir de 2009 UNITAR respaldó proyectos piloto sobre el Principio 10 en 6 países de América Central (Costa Rica, Honduras, la República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Panamá) y tres países de África (Botsuana, la República Democrática del Congo y Mali). Los proyectos abarcaban: la preparación de un perfil nacional, la organización de un taller nacional para definir prioridades, la formulación de un plan de acción y la ejecución de intervenciones seleccionadas de capacitación. Entre las características y los resultados del proyecto se encuentra lo siguiente:

- el compromiso de alto nivel de los ministerios gubernamentales, las organizaciones de interés público, el sector privado, la academia
- una mayor colaboración entre los actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel nacional y local
- el consenso en torno a las prioridades nacionales para la aplicación del Principio 10 en siete países de África y América Central
- el desarrollo del Plan de Acción en algunos países, lo cual desencadenó actividades locales de creación de capacidad; por ejemplo, talleres sobre la gestión de la calidad ambiental para los municipios de Costa Rica
- la creación de un documento con la metodología y orientación para ayudar a los países a evaluar y fortalecer las capacidades nacionales para la gobernabilidad ambiental participativa (disponible en inglés, francés y español)



La elaboración de perfiles nacionales sobre el Principio 10, la definición de prioridades y el proceso del Plan de Acción

Véase: <http://www.unitar.org/egp/rio-principle-10-projects>

CUADRO 86: Evaluación de la Iniciativa Acceso

La esencia del trabajo de la Iniciativa de Acceso (TAI) se reúne en una caja de herramientas para la evaluación que permite a las coaliciones de la sociedad civil definir fortalezas y debilidades puntuales en la gestión ambiental en sus países e identificar oportunidades para hacer cambios positivos. Valiéndose de un marco de estudios de casos e indicadores que evalúan las leyes en teoría y las prácticas gubernamentales en el terreno, las coaliciones de TAI responden a preguntas como:

- ¿El gobierno informa a los ciudadanos cuando la contaminación representa una amenaza para la salud?
- ¿Los ciudadanos tienen voz respecto del uso de los recursos naturales?
- ¿El sistema de justicia resuelve de manera equitativa las controversias ambientales?

Sobre la base de la experiencia adquirida en la realización de 32 evaluaciones en todo el mundo, la TAI actualizó sus herramientas de evaluación en 2006. Como parte de la actualización, se desarrolló software basado en la web para ayudar a las coaliciones de TAI a realizar fácilmente las evaluaciones, analizar sus resultados y almacenar datos. A la fecha, se han concluido evaluaciones en cincuenta y cuatro países. La caja de herramientas de evaluación cuenta con 148 indicadores respaldados por 18 estudios de casos.

Un análisis externo en 2010 demostró que las evaluaciones de la TAI habían contribuido a reformas en 29 países.

En esta página encontrará una guía introductoria: <http://www.accessinitiative.org/resource/the-access-initiative-assessment-toolkit>

CUADRO 87: El Índice de Democracia Ambiental

En 2015, la Iniciativa de Acceso y el Instituto de Recursos Mundiales pusieron en marcha el Índice de Democracia Ambiental (EDI): el primer punto de referencia mundial sobre las leyes que protegen el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en la adopción de decisiones ambientales. El EDI consta de 75 indicadores legales y 24 indicadores prácticos que califican la legislación nacional de un país en comparación con las Directrices de Bali del PNUMA en lo que respecta al Principio 10, además de que dan una idea de la eficacia de algunas de estas leyes en la práctica. Los indicadores permiten a una amplia gama de usuarios llevar a cabo una evaluación detallada sobre la calidad, la solidez y el alcance de las leyes de democracia ambiental de sus países. La metodología permite que los usuarios comparen y clasifiquen las calificaciones de los indicadores, las directrices, los pilares y los países entre sí, así como identificar brechas y leyes modelo. En 2014, se pusieron a prueba 24 indicadores sobre la aplicación (o la práctica) para que los usuarios respondieran a preguntas como: "¿cuáles países dan información actualizada sobre la calidad del aire y el agua en su ciudad capital?"

El EDI es el primer índice mundial para medir los derechos procedimentales de la democracia ambiental. Les ofrece a los defensores una herramienta para responsabilizar a los gobiernos y, al mismo tiempo, promover el aprendizaje y el diálogo entre sectores y países. Los datos que produce se pueden integrar a otras herramientas y plataformas para mostrar superposiciones de datos de democracia ambiental.

Los datos se publican en una plataforma en línea con un mapa interactivo para ilustrar y comparar las calificaciones en múltiples niveles. Hay páginas de los países individuales para un análisis en profundidad. Además, los usuarios del sitio web podrán analizar el razonamiento de las calificaciones y comentarlas. Esta plataforma abierta de datos cumple la visión de proveer a los defensores, investigadores y gobiernos datos procesables de 75 países de todo el mundo en 2014. Por medio de pruebas coherentes, accesibles y creíbles, el EDI tiene por objeto catalizar a la sociedad civil y los gobiernos para identificar y corregir las deficiencias de la democracia ambiental en las leyes y políticas de una nación. El índice se realizará cada dos años, a fin de permitir la evaluación com-

CUADRO 87: El Índice de Democracia Ambiental

parativa, y los desarrolladores pretenden ampliar su alcance a más de 100 países en 2016.

Encontrará más información en: www.wri.org/tai

y recursos para asistir en la redacción jurídica, llevar a cabo auditorías legislativas o institucionales, impartir formación y creación de capacidad o apoyar los intercambios, etc. Algunos proveedores de asistencia internacional crean herramientas estandarizadas que se pueden poner en marcha cuando corresponda en los países receptores. Por ejemplo, la guía para la participación del público de la EPA de los Estados Unidos (véase la Directriz 14).

Otros medios serían las plataformas internacionales o multilaterales de asistencia, que incluyen mecanismos de intercambio de información. Los regímenes internacionales dan un contexto para la asistencia internacional que permite superar los obstáculos y alcanzar los objetivos de implementación. Es posible que tales marcos incorporen la asistencia técnica y financiera para los países en transición o para los países en desarrollo. Por último, las organizaciones internacionales, con frecuencia en alianzas con ONGs, o las ONGs por su propia iniciativa, cumplen una función importante, sobre todo en la elaboración de metodologías y el seguimiento de las tendencias.

La participación en regímenes internacionales puede estructurar ciertos procesos destinados a impulsar la aplicación. Por ejemplo, las obligaciones de información y los mecanismos de cumplimiento de los AMUMAs incentivan a los países a examinar y analizar el grado de aplicación del régimen en sus propios territorios y a comprometerse a actuar para mejorar la aplicación. Cuando tales mecanismos de información existen, ofrecen un marco que incluso quienes no son partes en algún AMUMA en particular los pueden utilizar.

Desde 2003, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas se ha mantenido al tanto de la evolución en las obligaciones de información relativas a temas de interés para la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y el Consejo de Desarrollo Sostenible. El Convenio de Aarhus representa el marco pertinente para la presentación de informes sobre la aplicación nacional de las normas del Principio 10 de Río en una región que abarca 46 Estados y la Unión Europea (a partir de enero de 2014), con una población total de aproximadamente 650 millones (véase el Cuadro 88). Se espera que la iniciativa LAC establezca un marco de información que abarcaría 33 países, con una población total de más de 600 millones.

CUADRO 88: Informe marco sobre la implementación nacional del Convenio de Aarhus

El Artículo 10, párrafo 2, del Convenio de Aarhus obliga a que las Partes mantengan, en sus reuniones, un examen continuo de la aplicación de la Convención sobre la base de informes periódicos de las Partes. Empezando con la primera sesión ordinaria de la Reunión de las Partes, se han tomado decisiones para adoptar y perfeccionar el marco que las Partes utilizan en la presentación de informes a la Secretaría.²⁰⁸ El marco acordado actualmente consta de 37 preguntas que abarcan las medidas legislativas, reglamentarias o de otra índole adoptadas por una Parte con el objeto de cumplir las obligaciones específicas en virtud de la Convención, así como los métodos

²⁰⁸ El formato para presentación de informes se ha desarrollado aún más en los años siguientes mediante las decisiones II/10 y IV/4 sobre las exigencias de información..

CUADRO 88: Informe marco sobre la implementación nacional del Convenio de Aarhus

de preparación del plan nacional de aplicación, circunstancias particulares atinentes a la lectura del informe y asuntos de cumplimiento. Los informes se presentan en las reuniones de las Partes, que se realizan por lo general cada tres años. Los informes deben prepararse mediante un proceso transparente de consulta, con la participación del público, y deben recibirse a más tardar 180 días antes de la Reunión de las Partes. La Secretaría se encarga de preparar un informe de síntesis para cada sesión de la Reunión de las Partes, donde se resumen los avances y se identifican las tendencias significativas, así como desafíos y soluciones.

La Secretaría del Convenio ha desarrollado una aplicación en línea que permite a cualquiera examinar los informes nacionales de aplicación y seleccionar preguntas específicas, países determinados e informes de años específicos. La herramienta resulta útil sobre todo para comparar cómo las partes han aplicado cuestiones particulares y para evaluar la ejecución general de las obligaciones particulares.

Véase: <http://apps.unece.org/ehlm/pp/NIR/qwery.asp?LngIDg=EN>

Apéndice A: Texto completo de las Directrices de Bali sobre el Principio 10 de Río

Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales

Adoptado por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente en la Decisión SS.XI/5, parte A, del 26 de febrero de 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente

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

El propósito de estas directrices voluntarias es proporcionar una orientación general a los Estados que la hayan solicitado, principalmente países en desarrollo, sobre el fomento de un 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. Para esta tarea, con las directrices se procura prestar asistencia a los países con el objeto de llenar las posibles lagunas que pudiesen tener en sus respectivas normas jurídicas y reglamentaciones, en los casos en que proceda y sea adecuado, con el fin de facilitar un amplio acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

No se debería considerar que con las directrices se recomienda enmendar la legislación o las prácticas nacionales en los casos en que en la legislación o las prácticas nacionales se contempla un mayor acceso a la información, una participación más general del público o un acceso más amplio a la justicia en asuntos ambientales que los que se prevén en estas directrices.

I. Acceso a la información

Directriz 1

Toda persona física o jurídica debería tener un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información ambiental que poseen las autoridades públicas cuando así lo solicite (con sujeción a la directriz 3) sin tener que demostrar ningún interés jurídico ni de otro tipo.

Directriz 2

La información ambiental que es de dominio público debería incluir, entre otras cosas, la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener información.

Directriz 3

Los Estados deberían definir claramente en sus leyes los motivos específicos por los cuales pueden denegar una solicitud de información ambiental. Los motivos de denegación deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público a que atiende la divulgación.

Directriz 4

Los Estados deberían garantizar que sus autoridades públicas competentes reúnen y actualizan periódicamente información ambiental, que incluya información sobre el desempeño ambiental de los

operadores de actividades que podrían afectar al medio ambiente y su cumplimiento de las reglamentaciones. Para ello, los Estados deberían establecer sistemas pertinentes que aseguren un flujo adecuado de información sobre las actividades propuestas y actividades existentes que puedan afectar de modo significativo al medio ambiente.

Directriz 5

Los Estados deberían preparar y difundir periódicamente, a intervalos razonables, información actualizada sobre el estado del medio ambiente, que incluya información sobre su calidad y sobre las presiones que se están ejerciendo en él.

Directriz 6

En caso de amenaza inminente de daño para la salud humana o el medio ambiente, los Estados deberían asegurar que se difunda inmediatamente toda la información que permita al público²⁰⁹ adoptar las medidas necesarias para evitar ese daño.

Directriz 7

Los Estados deberían proporcionar los medios para la creación efectiva de capacidad, y fomentarla, tanto entre las autoridades como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental.

II. Participación pública

Directriz 8

Los Estados deberían garantizar que existen oportunidades para una participación efectiva del público desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado²¹⁰ las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

Directriz 9

En la medida de lo posible, los Estados deberían realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público de forma transparente y consultiva. Entre ellos se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se dará a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.

Directriz 10

Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición de los miembros del público interesado en una manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

209 El "público" se define como una o más personas físicas o jurídicas y sus asociaciones, organizaciones o grupos.

210 El "público interesado" se define como el público afectado, o que pudiera verse afectado, o que tenga un interés en la adopción de decisiones ambientales. Para los efectos de esta definición, ha de considerarse que las organizaciones no gubernamentales que promuevan la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos en virtud de la legislación nacional tienen interés en ello

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.

Directriz 12

Los Estados deberían asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

Directriz 13

Los Estados deberían considerar los modos adecuados de asegurar, en una etapa adecuada, la contribución del público a la preparación de reglas jurídicamente vinculantes que puedan llegar a tener un efecto significativo en el medio ambiente y a la elaboración de políticas, planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Directriz 14

Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.

III. Acceso a la justicia

Directriz 15

Los Estados deberían garantizar que toda persona física o jurídica que estime que la solicitud de informaciones que ha presentado ha sido rechazada de forma irrazonable, total o parcialmente, no ha sido respondida de forma adecuada o ha sido ignorada, o que no ha sido tratada conforme a las disposiciones de la ley aplicable, tenga la posibilidad de presentar un recurso ante un órgano judicial independiente e imparcial para poder impugnar esa decisión, acción u omisión de la autoridad pública en cuestión.

Directriz 16

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial para recusar la legalidad, en cuanto al fondo y en cuanto al procedimiento, de cualquier decisión, o cualquier acción u omisión relacionada con la participación del público en el proceso de adopción de decisiones sobre asuntos ambientales.

Directriz 17

Los Estados deberían garantizar que los miembros del público interesado pueden acceder a un órgano judicial u otro órgano independiente e imparcial o a procedimientos administrativos para recusar toda decisión, acción u omisión de una autoridad pública o entidad privada que afecte el medio ambiente o supuestamente contravenga, en cuanto a su fondo o su procedimiento, normas jurídicas ambientales del Estado relacionadas con el medio ambiente.

Directriz 18

Los Estados deberían dar una interpretación amplia del derecho a iniciar una demanda en relación con asuntos ambientales con miras a lograr un acceso efectivo a la justicia.

Directriz 19

Los Estados deberían establecer procedimientos efectivos para que los órganos judiciales u otros órganos independientes e imparciales, o los procedimientos administrativos, puedan hacer un examen a tiempo de las cuestiones relacionadas con la aplicación y cumplimiento de las leyes y decisiones que guardan relación con el medio ambiente. Los Estados deberían garantizar que los procesos sean justos, abiertos, transparentes y equitativos.

Directriz 20

Los Estados deberían garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente por parte de los miembros del público interesado no será prohibitiva y debería considerar la posibilidad de establecer mecanismos adecuados de asistencia para eliminar o reducir los obstáculos financieros y de otro tipo al acceso a la justicia.

Directriz 21

Los Estados deberían proporcionar un marco para reparaciones adecuadas y efectivas, en forma rápida, en los casos relacionados con el medio ambiente, tales como el desagravio provisional y definitivo del mandato judicial. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de aplicar medidas de reparación como la compensación y la restitución y otras medidas adecuadas.

Directriz 22

Los Estados deberían garantizar el cumplimiento a tiempo y en forma efectiva de las decisiones relacionadas con asuntos ambientales por parte de los órganos judiciales y otros órganos administrativos y de otro carácter pertinentes.

Directriz 23

Los Estados deberían proporcionar información suficiente al público sobre los procedimientos que utilizan los órganos judiciales y otros órganos pertinentes en relación con los asuntos ambientales.

Directriz 24

Los Estados deberían garantizar que las decisiones relacionadas con el medio ambiente por parte de los órganos judiciales, u otros órganos independientes y administrativos o imparciales, sean de dominio público, según corresponda y de conformidad con la legislación nacional.

Directriz 25

Los Estados deberían promover periódicamente programas adecuados de creación de la capacidad en derecho ambiental para funcionarios judiciales, otros juristas y otros interesados directos del ámbito jurídico.

Directriz 26

Los Estados deberían alentar el desarrollo y utilización de mecanismos de resolución alternativa de controversias, en los casos en que proceda.

Apéndice B: El camino hacia las Directrices de Bali

Las Directrices de Bali, como primer documento estratégico global sobre el Principio 10 de Río, se basa en una larga historia de instrumentos y procesos que han promovido el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales.

El camino hacia las Directrices de Bali²¹¹

1948 Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York.

1966 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York el 16 de diciembre de 1966. El Artículo 19 trata de “la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones”.

1972 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Declaración de Estocolmo): El Principio 1 asocia los asuntos del medio ambiente con los derechos humanos y establece el derecho fundamental a “un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar”.

1980 Declaración de Salzburgo sobre la protección del derecho de información y participación, adoptada en la Segunda Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y los Derechos Humanos en Salzburgo, Austria el 3 de diciembre de 1980.

1981 Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada por la Organización de la Unidad Africana (Unión Africana) en Banjul, Gambia, el 27 de junio de 1981. Una de las primeras referencias al derecho a un medio ambiente satisfactorio y favorable para el desarrollo humano.

1981 Recomendación No. (81) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas, aprobada en Estrasburgo, Francia, el 25 de noviembre de 1981.

1982 Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 37/7. Las disposiciones más relevantes para las Directrices de Bali se encuentran en el capítulo III, párrafos 15, 16, 18 y 23.

1986 Resolución No. 171 de la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa sobre las regiones, el medio ambiente y la participación, aprobada por el Congreso de la Consejo de Europa (es decir, la Conferencia Permanente de Autoridades Locales y Regionales de Europa) en Estrasburgo el 14 de octubre de 1986.

1987 Nuestro futuro común: informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland) fue un catalizador para la Conferencia de 1992 de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) y su Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

1988 Organización de los Estados Americanos, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y (Protocolo de San Salvador),

211 This section is adapted from “The Aarhus Convention: An Implementation Guide” (1st and 2d. eds.).

adoptado en San Salvador el 17 de noviembre de 1988, establece el derecho a un medio ambiente sano.

1989 Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud, adoptada en la Primera Conferencia Ministerial Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud en Frankfurt, Alemania, reconoció que la participación del público es un elemento importante en el contexto de los problemas ambientales y de salud.

1989 Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)9 Reunión sobre la Protección del Medio Ambiente, Sofía. Todos los países presentes, excepto Rumania, hicieron suyas las conclusiones y recomendaciones que consagran los derechos de las personas, los grupos y las organizaciones que se ocupan de cuestiones ambientales de expresar libremente sus puntos de vista, asociarse con otros, reunirse en forma pacífica, así como de obtener, publicar y distribuir información sobre estos temas sin impedimentos legales ni administrativos.

1990 Resolución 45/94 de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1990, la cual reconoce que las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y bienestar.

1990 Proyecto de Carta sobre los derechos y obligaciones ambientales de las personas, grupos y organizaciones, adoptado por un grupo de expertos invitados por el Gobierno neerlandés en la Conferencia de Bergen, Noruega, el 11 de mayo de 1990 y el proyecto de carta de derechos y obligaciones ambientales de la ECE, adoptado por una reunión intergubernamental en Oslo el 31 de octubre de 1990. Estos primeros borradores influyeron en los instrumentos posteriores.

1991 Convenio de la ECE sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo (Convenio de Espoo), adoptado en Espoo, Finlandia, el 25 de febrero de 1991 El Convenio de Espoo muestra la relación entre la participación pública y la evaluación del impacto ambiental. Su Artículo 4, párrafo 2, es especialmente relevante para la participación del público.

1992 Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río), adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil, el 14 de junio de 1992. El Principio 10 de Río estableció la norma global de relevancia de los tres pilares para alcanzar la sostenibilidad.

1993 Convenio del Consejo de Europa sobre la Responsabilidad Civil por los Daños Resultantes de Actividades Peligrosas para el Medio Ambiente (Convenio de Lugano), aprobado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de junio de 1993: El Convenio de Lugano fue el primer acuerdo internacional que procura crear normas relativas al acceso para permitir procedimientos de aplicación ante los tribunales nacionales.

1993 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte libre (NAFTA), establecido órganos de recomendación para el acceso a la información, la participación del público en la adopción de decisiones y el acceso a la justicia.

1994 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, adoptada el 17 de junio de 1994, incluye el principio de participación de las poblaciones y comunidades locales y obliga a los países que son partes afectadas a "promover la sensibilización y facilitar la participación de las poblaciones locales, especialmente de las mujeres y los jóvenes, con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales, en los esfuerzos por combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía." El Art. 10, párr. 2(f) también exige una participación efectiva en todos los niveles en los planes nacionales para aplicar la Convención, y

la Convención también prevé el acceso a la información pertinente.

1994 Proyecto de principios sobre los derechos humanos y el medio ambiente. Documento del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, publicado el 6 de julio de 1994. El proyecto de los principios se adjuntó al informe final de la Relatora Especial sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, Sra. Fatma Zohra Ksentini, a menudo conocido como el “Informe Ksentini”. La Parte III del proyecto de principios se refiere a los tres pilares del Principio 10 de Río.

1995 Directrices de la ECE acceso a la información ecológica y participación pública en la adopción de decisiones sobre medio ambiente (Directrices de Sofía), aprobados en la Tercera Conferencia Ministerial ECE en Sofía el 25 de octubre de 1995. Los 26 artículos se ocupan de los tres pilares del Principio 10 de Río y las Directrices fueron un punto de partida para la negociación de la Convención de Aarhus.

1996 Recomendación 1.43 de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza sobre la participación pública y el derecho a saber, adoptada por el Congreso Mundial de la Naturaleza de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) en Montreal, Canadá, el 23 de octubre de 1996.

1997 Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Plan para la Ulterior Ejecución del Programa 21, adoptada en la XIX Sesión Especial el 28 de junio de 1997.

1998 ECE 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), adoptada en Aarhus, Dinamarca, en 1998.

2000 Declaración Ministerial de Malmö, adoptada por el Primer Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, celebrado de conformidad con la resolución 53/242 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 28 de julio de 1999, que permite a los ministros de medio ambiente del mundo reunirse para examinar las cuestiones medioambientales importantes y emergentes y para trazar el curso hacia el futuro, en Malmö, Suecia, el 31 de mayo de 2000.

2000 Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 8 de septiembre de 2000.

2001 Inter-American Strategy for Promotion of Public Participation in Sustainable Development Decision-making, a policy framework adopted by the Organization of American States in 2001.

2001 Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible, un marco de políticas adoptado por la Organización de los Estados Americanos en 2001.

2002 Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible, y su Plan de Aplicación reafirman el compromiso mundial al Principio 10 de Río, adoptadas en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo, Sudáfrica, el 4 de septiembre de 2002.

2003 Protocolo de Kiev sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes (Protocolo PRTR), adoptado en Kiev, Ucrania, en mayo de 2003.

2000-06 Las políticas de salvaguarda del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y la

Asociación Internacional de Fomento (en conjunto, el Banco Mundial), así como la Corporación Financiera Internacional, son modificadas teniendo en cuenta la práctica internacional con respecto al Principio 10 de Río.

2006 Declaration of Santa Cruz+10: In this declaration, the Member States of the Organization of American States (OAS) reaffirmed their commitment to Rio Principle 10.

2006 Declaración de Santa Cruz +10: En esta Declaración, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reafirmaron su compromiso con el Principio 10 de Río.

Apéndice C: Extractos del Plan de Aplicación de Johannesburgo y “El futuro que queremos”

Extractos del Plan de Aplicación de Johannesburgo

- 163.** Si bien cada país es el principal responsable de su propio desarrollo sostenible, y nunca podrá insistirse demasiado en la importancia de las políticas y estrategias de desarrollo nacionales. Todos los países deberían promover el desarrollo sostenible en el plano nacional, entre otras cosas, promulgando y aplicado leyes claras y eficaces que apoyen el desarrollo sostenible. Todos los países deberían fortalecer las instituciones gubernamentales, incluso mediante el suministro de la infraestructura necesaria y el fomento de la transparencia, la responsabilidad y las instituciones administrativas y judiciales justas.
- 164.** 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.
- 165.** Seguir fomentando el establecimiento y el mejoramiento de consejos o estructuras de coordinación sobre el desarrollo sostenible en el plano nacional y local, a fin de poder tratar a un alto nivel las políticas de desarrollo sostenible. En este contexto, debería fomentarse la participación de los diversos interesados.
- 166.** Se deberían respaldar las iniciativas de todos los países, en particular los países en desarrollo, así como de los países con economías en transición, encaminadas a mejorar los mecanismos institucionales nacionales de desarrollo sostenible, incluso en el plano local. Esto podría incluir la promoción de criterios intersectoriales para la formulación de estrategias y planes de desarrollo sostenible, tales como, cuando proceda, estrategias de reducción de la pobreza, coordinación de la ayuda, promoción de enfoques participativos y mejoramiento de los análisis de política, la capacidad de gestión y de ejecución, y la inclusión de una perspectiva de género en todas esas actividades.

Extractos de “El futuro que queremos”

- 43.** Recalamos 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. El desarrollo sostenible requiere la implicación efectiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y subnacionales, así como de todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, y demás interesados, como las comunidades locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en colaborar más estrechamente con los grupos principales y demás interesados y los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles.
- 44.** Reconocemos el papel de la sociedad civil y la importancia de posibilitar que todos los miembros de la sociedad civil participen activamente en el desarrollo sostenible. Reconocemos también que la

mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y a la creación de capacidad de la sociedad civil y de un entorno propicio. Reconocemos además que la tecnología de la información y las comunicaciones facilita la circulación de información entre los gobiernos y la población. En este sentido, es indispensable trabajar para mejorar el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, especialmente las redes y servicios de banda ancha, y cerrar la brecha digital, reconociendo la contribución de la cooperación internacional a este respecto.

- 99.** Alentamos a que se adopten medidas a nivel regional, nacional, subnacional y local para promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en los asuntos ambientales, según proceda.

Apéndice D: Referencias seleccionadas

- Amerasinghe, M., Farrell, L., Jin, S., Shin, N., and Stelljes, K. (2008) *Enabling Environmental Justice: Assessment of Participatory Tools*. Research Project Reports. [report] Cambridge: Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology.
- Andrusevych, A., Alge, T. and Konrad, C. eds. (2011) *Case Law of the Aarhus Convention 2004-2011*. 2nd ed. European ECO Forum.
- Anton, D. and Shelton, D. (2011) *Environmental Protection and Human Rights*. New York: Cambridge University Press.
- Le Bouthillier, Y., Cohen, M., Juan Gonzalez Marquez, J., Mumma, A. and Smith, S. eds. (2012) *Poverty Alleviation and Environmental Law*. Northampton: The IUCN Center for Environmental Law and Edward Elgar Publishing, Inc.
- Bruce, G. and Petkova, E. eds. (2003) *Assessing Access to Information, Participation, and Justice for the Environment: A Guide*. [report] Washington D.C.: World Resources Institute, The Access Initiative
- Bünger, D. (2012) *Deficits in EU and US Mandatory Environmental Information Disclosure: Legal, Comparative Legal and Economic Facets of Pollutant Release Inventories*. Heidelberg: Springer.
- Cedeño Bonilla, M., Fernández Fernández, E., Jemaiel, S., Mwebaza, R., and Zhandayeva, D. (2004) Environmental Law in Developing Countries: Selected Issues. *International Union for the Conservation of Nature Environmental Policy and Law Paper*, II (43).
- Ebbesson, J. and Okowa, P. eds. (2009) *Environmental Law and Justice in Context*. New York: Cambridge University Press.
- Ebbesson, J. ed. (2002) *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*. The Hague: Kluwer Law International.
- Ebbesson, J., Gaugitsch, H., Jendroska, J., Marshall, F. and Stec, S. (2013) *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*. 2d ed. New York and Geneva: United Nations.
- Environmental Governance Program (2011) *Global Programme to Strengthen Capacities for Participatory Environmental Governance: Preparation of National Profiles and Action Plans to Implement Principle 10 of the Rio Declaration*. Information Notes. [report] Geneva: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- Environmental Governance Program (2009) *Central American Region Projects to Strengthen Participatory Environmental Governance: Preparation of National Profiles and Actions Plans to Implement Principle 10 of the Rio Declaration*. Information Notes. [report] Geneva: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- Environmental Governance Program (2008) *African Region Pilot Projects Assessing and Strengthening National Capacities for Effective Stakeholder Engagement in Environmental Management: Preparation of a National Profile and Action Plan to Implement Principle 10 of the Rio Declaration*. Information Notes. [report] Geneva: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- Environmental Governance Program (2008) *Preparing a National Profile to Assess National Capacities for Implementation of Principle 10 of the Rio Declaration*. [report] Geneva: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- Foti, J. and de Silva, L. (2010) *A Seat at the Table: Including the Poor in Decisions for Development and Environment*. [report] Washington D.C.: World Resources Institute.

- Foti, J., McGray, H., Shaffer, L., de Silva, L., Talbot, J., and Werksman, J. (2008) *Voice and Choice: Opening the Door to Environmental Democracy*. [report] Washington D.C.: World Resources Institute.
- Harding, A. ed. (2007) *Access to Environmental Justice: A Comparative Study*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Jendroska, J. and Stec, S. (2001) The Aarhus Convention: Towards a New Era in Environmental Democracy. *Environmental Liability*, 9 (3), p.140-151.
- Nanda, V. and Pring, G. (2013) *International Environmental Law and Policy for the 21st Century*. 2nd ed. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Pallemaerts, M. ed. (2011) *The Aarhus Convention at Ten: Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*. Europa Law Publishing.
- Pring, G. and Pring, C. (2009) *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*. Washington D.C.: The Access Initiative.
- Programme in Democracy & Environment (2004) *Preparing a National Profile to Assess National Capacities for Implementation of the Aarhus Convention*. [report] Geneva: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- Schwarte, C. (2008) *Access to Environmental Information in Uganda Forestry and Oil Production*. [report] London: Foundation for International Environmental Law and Development and the International Institute for Environment and Development.
- Shrivastava, K. (2009) *The Right to Information: A Global Perspective*. Frankfurt: Lancer Publishers.
- Stec, S. (2005) "Aarhus" Environmental Rights in Eastern Europe. *The Yearbook of European Environmental Law*, 5 p.1-22.
- Stec, S. (1998) Ecological Rights Advancing the Rule of Law in Eastern Europe. *Journal of Environmental Law and Litigation*, 13 p.275-358.
- Stec, S. ed. (2003) *Handbook on Access to Justice under the Aarhus Convention*. Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.
- Stec, S. and Casey-Lefkowitz, S. (2000) *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*. New York and Geneva: The United Nations.
- The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (1998) *Doors to Democracy: A Pan-European Assessment of Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Matters*. [report] Szentendre: The Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.
- Tóth Nagy, M., Bowman, M., Dusik, J., Jendroska, J., Stec, S., van der Zwiep, K. and Zlinszky, J. eds. (1994) *Manual on Public Participation in Environmental Decisionmaking: Current Practice and Future Possibilities in Central and Eastern Europe*. Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe.
- United Nations Economic Commission for Europe (2010) *Guidance Document on the Aarhus Convention Compliance Mechanism*. [report] Geneva: UNECE.
- United Nations Economic Commission for Europe Secretariat (2005) *Global and Regional Developments on Issues Related to Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development*. [report] Geneva: United Nations Economic Commission for Europe.
- United Nations Economic Commission for Europe Secretariat of the Aarhus Convention (2006) *Your Right to a Healthy Environment*. [report] Geneva: United Nations Economic Commission for Europe and the United Nations Environment Programme.

- United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2013), *Access to information, participation and justice in environmental matters in Latin America and the Caribbean: Current situation, outlooks and examples of best practices*. ECLAC-UNITED NATIONS. LC/L.3549/REV.2.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2010) *Commentary to the guidelines for the development of national legislation on access to information, public participation and access to justice in environmental matters*. [report] UNEP.
- United Nations Institute for Training and Research (UNITAR) and University of Cape Town (UCT) (2005) *Public Participation in Environmental Decision-making in the new South Africa: A UCT/UNITAR Research Project to Identify Practical Lessons Learned, Information Note*. [report] UNITAR and UCT.
- University of Cape Town Environmental Evaluation Unit & Occupational and Environmental Health Unit (2007) *Public Participation in Environmental Decision-making in the new South Africa: A Research Project to Identify Lessons Learnt South Africa*. Research Project Reports. [report] United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- University of Cape Town Environmental Evaluation Unit & School of Public Health and Primary Healthcare and the United Nations Institute for Training and Research (2006) *National Workshop on Public Participation in Environmental Decision-making in South Africa: A Research Project to Identify Practical Lessons Learned*. Research Project Reports. [report] Cape Town: United Nations Institute for Training and Research (UNITAR).
- Winter, G. eds. (2006) *Multilevel Governance of Global Environmental Change: Perspectives from Science, Sociology and the Law*. New York: Cambridge University Press.
- World Commission on Environment and Development (1987) *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. [report] World Commission on Environment and Development.
- Yu, H. and Robison, D. (2012) The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, 59 (178).

www.unep.org
United Nations Environment Programme
PO Box 30552, 00100
Nairobi, Kenya
Tel: (254-20) 7621234
Email: publications@unep.org
Web: www.unep.org



En febrero de 2010 se alcanzó un hito en el campo de la legislación ambiental y el desarrollo sostenible cuando la Sesión Especial del Consejo de Administración del PNUMA, Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial (FAMM) en Bali, Indonesia, aprobó por unanimidad la «Guía para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (las “Directrices de Bali”). Las Directrices de Bali buscan ayudar a los países para cerrar posibles brechas en su respectiva legislación nacional relacionada, y cuando sea pertinente y apropiada en las normas y reglamentos legales sub-nacionales a nivel estatal o del distrito, entre otros, garantizando la coherencia en todos los niveles para facilitar un amplio acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Esta guía pretende ser una herramienta práctica para ayudar a la aplicación de las Directrices de Bali. Está hecha para el uso de los gobiernos, grupos principales y actores, profesionales del derecho, las autoridades de implementación y otros que participan en la aplicación del Principio 10 de Río. En la Guía se incluye una amplia gama de ejemplos reales sobre la implementación de la legislación y la práctica nacionales para apoyar a los políticos, los legisladores y las autoridades públicas en su trabajo diario de aplicar las Directrices de Bali y poner en práctica lo dispuesto en el Principio 10. Puede ser utilizada para ayudar a los Estados a llevar a cabo su propio análisis de las deficiencias de la legislación nacional. Tiene en cuenta la gran diversidad de los sistemas de derecho en todo el mundo y aspira a adaptarse a esta diversidad.

Subdivisión de Grupos Importantes e Interesados Directos del
PNUMA, Secretaría de Entes Rectores

Esta guía fue elaborada con el apoyo financiero de:

