

# Participación Pública en Materia Ambiental: aspectos del futuro acuerdo regional en América Latina y el Caribe



**Por Montserrat Rovalo Otero**

*Licenciada en Derecho por la UNAM y Maestra en Derecho Internacional por el Graduate Institute of International and Development Studies. Ha sido colaboradora del despacho CEJA Derecho y Desarrollo Sustentable S.C., y ha trabajado como consultora para la Comisión para la Cooperación Ambiental. Actualmente se encuentra realizando una pasantía en la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.*  
[montserrat.rovalo.otero@gmail.com](mailto:montserrat.rovalo.otero@gmail.com)



La participación pública en la toma de decisiones constituye un requisito indispensable para garantizar la democracia, la protección del medio ambiente y la protección de derechos humanos. A nivel internacional, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y diversos Estados han impulsando la protección de este derecho desde hace más de veinte años. Actualmente, un acuerdo regional en la materia en América Latina y el Caribe se encuentra en proceso de negociación – proceso que resulta importante seguir no sólo por sus implicaciones a futuro para nuestro país, sino también por la posibilidad de participar activamente e incidir en dicho proceso.

## Definición

La participación ciudadana puede ser definida como “un mecanismo para integrar las preocupaciones y el conocimiento de la ciudadanía en las decisiones de políticas públicas que afectan al ambiente”<sup>1</sup>. Ésta permite a los gobiernos responder a las demandas de los ciudadanos de una mejor manera, construir consensos, prevenir futuros conflictos ambientales, y lograr una mayor aceptación y cumplimiento de decisiones ambientales<sup>2</sup>.

En materia ambiental, generalmente el derecho de participación pública va acompañado del derecho de acceso a la información pública así como el derecho de acceso a la justicia – todos ellos relacionados entre sí y englobados bajo el concepto de “derechos de acceso en materia ambiental”.

### Instrumentos internacionales

En el ámbito internacional, el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo constituye la piedra angular de los derechos de acceso en materia ambiental. Dicho principio establece que:

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

Desde 1992 – momento de la adopción de la Declaración de Río – diversos instrumentos internacionales han promovido los derechos de acceso referidos. En materia de participación pública, los siguientes instrumentos resultan relevantes para nuestro país:

- El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN - 1994) que prevé la participación pública en su texto y su implementa a través del Comité Consultivo Público Conjunto y del mecanismo de peticiones ciudadanas bajo los artículos 14 y 15 del acuerdo.
- La Declaración de Santa Cruz de la Sierra de 1996 y la Declaración de Santa Cruz +10 de 2006, en las que los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) se comprometieron a apoyar y promover la participación pública.
- La Estrategia Interamericana para Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones en Materia de Desarrollo Sostenible, adoptada por los Estados miembros de la OEA en el año 2000.
- Las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales,



adoptadas por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en el año 2010.

- Documento “El futuro que queremos”, producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20), en la que la comunidad internacional de Estados reafirmó la importancia de la participación pública para promover el desarrollo sustentable.
- Declaración sobre la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, adoptada y firmada por países latinoamericanos en el marco de la Conferencia Río+20 en 2012.

### Acuerdo regional en América Latina y el Caribe

En esta última declaración, los países que la adoptaron y firmaron se comprometieron a trabajar en lograr un acuerdo regional que facilite la implementación de los derechos de acceso previstos en el principio 10 de la Declaración de Río<sup>3</sup>. En noviembre de 2014, los países comenzaron la fase de negociación bajo los auspicios de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para ello crearon un comité de negociación que tiene como meta finalizar el proceso de negociación y presentar el texto final del acuerdo a más tardar en diciembre de 2016. El comité sesionó por vez primera en mayo de 2015 en Santiago de Chile y volverá a reunirse en octubre del presente año en Panamá. Adicionalmente, el proceso de negociación prevé un mecanismo de acceso a la información – a través de un registro en línea – y de participación pública abierta a todas las reuniones<sup>4</sup>.



Ahora bien, durante la primera reunión del Comité, la CEPAL – en su calidad de secretaría técnica – presentó un documento preliminar del acuerdo regional, con base en un diagnóstico regional, legislaciones nacionales, insumos y comentarios de grupos de expertos, así como contribuciones de los países y del público en general. Este documento preliminar constituye la base de negociación del acuerdo que nos ocupa<sup>5</sup>.

### Contenido del documento preliminar de la CEPAL

El documento preliminar prevé una serie de principios jurídicos relevantes, entre los que destacan el de inclusión; transparencia y rendición de cuentas; progresividad y no regresividad; prevención; precaución, y trazabilidad. Este último deriva de una propuesta de Colombia y resulta particularmente novedoso, pues requiere que se considere “la posibilidad de identificar el origen y las diferentes etapas de un proceso vinculado a los derechos de acceso”, principio que permite además garantizar una apropiada documentación de atribuciones y responsabilidades.

Se establece el derecho de toda persona a acceder a la información, a participar en la toma de decisiones y acceder a la justicia en asuntos ambientales. De manera correlativa, se establecen una serie de obligaciones generales para los futuros Estados contratantes, entre las que destacan:

- Asegurar el goce del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano y sostenible;
- Adoptar las medidas legislativas, reglamentarias o de otra naturaleza necesarias para garantizar la implementación del acuerdo;

- Velar porque los funcionarios y autoridades asesoren al público, y en especial a los grupos en desventaja;
- Promover la sensibilización y educación ambiental del sector público y del ciudadano;
- Crear un entorno propicio y reconocer, proteger y apoyar a las organizaciones e individuos que defiendan el medio ambiente y los derechos de acceso;
- Procurar que se apliquen los principios del acuerdo en la toma de decisiones internacionales en materia de medio ambiente;
- Adoptar la interpretación más favorable a fin de garantizar la mayor efectividad de los derechos de acceso y la protección del medio ambiente, y
- Alentar el uso de nuevas tecnologías de la información.

En materia de acceso a la información, el documento preliminar contiene disposiciones sobre accesibilidad, el régimen de excepciones, condiciones aplicables para la entrega de información ambiental, la creación de mecanismos de revisión independientes, así como la generación y divulgación de información ambiental.

Asimismo, establece el derecho a la justicia en el marco de la legislación nacional, a efecto de recusar la legalidad de decisiones, acciones u omisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental y a la participación pública, así como aquellas que puedan afectar el medio ambiente o normas jurídicas ambientales. Se reconoce la posibilidad de ejercer acciones colectivas para defender el medio ambiente; la necesidad de favorecer medidas para facilitar la prueba del daño ambiental, tales como la responsabilidad objetiva o la inversión de la carga de la prueba; y la adopción de criterios de interpretación como el principio *in dubio pro natura*; todos ellos aspectos que requieren un mayor desarrollo en la legislación de nuestro país.

El documento en comento define al público como “cualquier persona natural o jurídica u organizada en forma comunitaria” y a la participación pública como “el proceso mediante el cual las personas, en forma individual o colectiva, inciden en la toma de decisiones ambientales a través de formas institucionalizadas de participación”. La referencia a “formas institucionalizadas” como forma exclusiva de participación pública puede convertirse en una camisa de fuerza si no existen suficientes medios de participación o si éstos no son adecuados o efectivos. No obstante, las partes se comprometerán a implementar instancias de participación abiertas e inclusivas; a adoptar medidas para que la participación se lleve a cabo cuando todas las opciones y soluciones sean todavía posibles; a velar porque

la participación pública se ejerza con autonomía, y a tomar debidamente en cuenta el resultado de la participación.

La participación pública deberá garantizarse en la toma de decisiones ambientales; en procesos vinculados con la conservación, uso y explotación de recursos naturales; en el reexamen o actualización de proyectos, actividades, políticas o regulación susceptible de generar impactos ambientales; así como en foros o negociaciones internacionales. Adicionalmente, requiere que las Partes garanticen procedimientos obligatorios de participación pública de todos los proyectos y actividades sometidos a evaluación de impacto ambiental, particularmente en relación con actividades mineras, generación de electricidad, producción y uso de sustancias peligrosas, tratamiento y disposición de residuos, y desarrollo de zonas costeras.

### ¿Un posible comité de cumplimiento?

Finalmente, es relevante mencionar que se prevé el establecimiento de una Conferencia de las Partes (COP), así como un Comité de Facilitación y Seguimiento como órgano subsidiario de la COP. El Comité tendrá como objetivo promover la aplicación del acuerdo regional y apoyar a las partes en su implementación. Tendrá una naturaleza consultiva, podrá formular recomendaciones a las Partes y a la COP, y podrá tratar comunicaciones de las Partes, de otros órganos y del público.

En este sentido, se prevé la implementación de un mecanismo de peticiones; sin embargo, será fundamental que éste se

encuentre mejor equipado y menos atado que el mecanismo de peticiones ciudadanas de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) establecido por el ACAAN. En cambio, el diseño y las atribuciones del comité de cumplimiento de la Convención sobre el acceso a la información, la participación ciudadana y el acceso a la justicia en la toma de decisiones en asuntos ambientales (Convención de Aarhus) – instrumento paradigmático en el contexto europeo – pueden servir de modelo para la creación del Comité de Facilitación y Seguimiento.

Si bien el documento preliminar preparado por la CEPAL constituye el punto de partida del próximo proceso de negociación del acuerdo regional, éste muestra ya el contenido mínimo y los objetivos que habrá de buscar. A pesar de ser un documento ambicioso, es menester estudiarlo de manera mucho más minuciosa, a efecto de identificar las oportunidades para mejorarlo, reforzarlo y convertirlo en un instrumento que verdaderamente permita exigir la participación pública en asuntos ambientales. 

<sup>1</sup> CEPAL, "Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe: Situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas", Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile, octubre 2013, p. 7.

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> La Declaración ha sido firmada por los siguientes 20 países: Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago y Uruguay.

<sup>4</sup> Para inscribirse al Mecanismo Público Regional, consúltese <<http://teamrooms.cepal.org/apps/Principio10.nsf/Inscripcion?OpenForm&Leng=E#>>

<sup>5</sup> Disponible en <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37952/S1500261_es.pdf)>

# ¡manténgase actualizado!

Gestión Ambiental Mexicana es la biblioteca electrónica más completa y actualizada sobre el marco jurídico ambiental de México y temas relacionados que le permite consultar y recuperar más de 5,200 documentos en texto completo con formato PDF



#### TEMAS INCLUIDOS:

- Administración Pública.
- Agua.
- Atmósfera.
- Biodiversidad.
- Ciencia y Tecnología.
- Energía.
- Forestal.
- Medio Ambiente.
- Protección Civil.
- Residuos Peligrosos.
- Tratados y otros Instrumentos Internacionales.
- Leyes, Reglamentos y Decretos.
- Normas (100% de las NOMs).
- Instituciones de Gestión.
- Programas.
- Instrumentos, Procedimientos y Trámites.
- Informes y Seguimiento.
- Información Estatal.
- Salud y muchos más.

**15% de descuento**  
a los lectores de la revista  
Derecho Ambiental y Ecología



Cultura  
Ecológica

## GESTIÓN AMBIENTAL MEXICANA

[www.culturaecologica.org.mx](http://www.culturaecologica.org.mx)



SUSCRÍBASE AHORA AL MÁS EFICIENTE SERVICIO DE INFORMACIÓN GESTIÓN AMBIENTAL MEXICANA Y RECIBA TRES BIMESTRES DE LA REVISTA DERECHO AMBIENTAL Y ECOLOGÍA

DISTRIBUIDOR: Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C., Av. Universidad 700-401, Col. Del Valle, México, D.F. C.P. 03650. Tel: (55) 3330 1225 al 27, Fax; (55) 3330 1228, CE: [ceja@ceja.org.mx](mailto:ceja@ceja.org.mx), URL: [www.ceja.org.mx](http://www.ceja.org.mx)