



Derechos Humanos y Medio Ambiente

Avances y desafíos para el desarrollo sostenible

Derechos Humanos y Medio Ambiente

Avances y desafíos para el desarrollo sostenible

Coordinación: Victoria Laporte

Este documento recoge las principales reflexiones y conclusiones extraídas del encuentro *Derechos humanos y medio ambiente. Avances y desafíos para el desarrollo sostenible*, realizado el 27 de junio de 2016 en el Centro de Formación de la Cooperación Española de Montevideo, Uruguay.

La actividad fue organizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE), el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH), la Fundación Friedrich Ebert de Uruguay (FES Uruguay), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Oficina de la Coordinadora Residente de las Naciones Unidas; y contó con el apoyo de la Oficina regional para América del Sur del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ACNUDH) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Las opiniones, análisis y recomendaciones de política no reflejan necesariamente el punto de vista del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como tampoco de su junta ejecutiva ni de sus estados miembros.

ÍNDICE

Prólogo. John Knox, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente.....	3
Presentación	5
El mandato de naciones unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente. John Knox, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente	7
Estándares del sistema interamericano de ddhh sobre acceso a la información en materia ambiental. Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.	15
Las implicancias de un acuerdo regional sobre acceso a la información, participación y acceso a la justicia en asuntos ambientales en américa latina y el caribe para la aplicación del principio 10 de la declaración de río sobre medio ambiente y desarrollo. Marcelo Cousillas, Director de la Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Medio Ambiente – MVOTMA.....	23
Participación y conflictos ambientales. Convergencias y divergencias entre desarrollo y sustentabilidad. Carlos Santos. Docente de la Universidad de la República (Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y Facultad de Ciencias Sociales).	31
El contexto regional. La conflictividad socioambiental en américa latina y la institucionalidad para la prevención y gestión de conflictos sociales. Gastón Ain. Asesor Regional para Prevención de Conflictos. Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y el Caribe.....	39
Taller. Trabajo en grupos sobre el acceso a la información, conflictos socioambientales y participación pública en asuntos ambientales	46
Recomendaciones. Victoria Laporte (FES Uruguay)	51

PRÓLOGO

John Knox, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente

El mundo se ha vuelto cada vez más consciente de la importancia de los derechos humanos ambientales - es decir, los derechos humanos que están estrechamente relacionados con la protección del medio ambiente. En los últimos cuarenta años, con el auge del movimiento ambiental moderno, más de 100 países han adoptado el derecho a un medio ambiente sano en sus constituciones. Muchos más pertenecen a acuerdos regionales de derechos humanos, tales como el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que también reconoce este derecho. Aunque el derecho a un medio

ambiente saludable aún no ha sido reconocido a nivel global en un tratado de derechos humanos de las Naciones Unidas, los organismos de derechos humanos han reconocido que una amplia gama de otros derechos, como los derechos a la vida, la salud, la alimentación y el agua, dependen para su pleno goce, de un medio ambiente sano. Los individuos han alegado violaciones a estos derechos como consecuencia de la contaminación y otros tipos de daños al medio ambiente, y los tribunales internacionales y nacionales han respondido mediante la creación de una nueva jurisprudencia de derechos humanos del medio ambiente.

En el 2012, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas me

nombró un experto independiente con un mandato de tres años para estudiar las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el goce de un ambiente seguro, limpio, sano y sostenible. He revisado las normas emergentes y he concluido que las obligaciones de derechos humanos estaban creciendo claro: los Estados tienen la obligación de proporcionar información a las personas acerca de los problemas ambientales y los riesgos, para facilitar la participación del público en la toma de decisiones ambientales, y proporcionar acceso a recursos eficaces para los daños ambientales. Se deben tomar medidas para proteger los derechos humanos frente a la degradación del medio ambiente, y han aumentado los derechos para proteger a aquellos que son más vulnerables. En respuesta, el Consejo me volvió a nombrar a otro período de tres años, y cambió mi título de Relator Especial, a un mandato para fomentar la aplicación de estas normas.

En mi trabajo para las Naciones Unidas, he tenido el gran honor de conocer a un sinnúmero de personas de todo el mundo que están trabajando para proteger los derechos humanos y el medio ambiente de los que dependen. A veces, lo hacen siendo frente a graves amenazas de violencia. En muchos lugares, intentar proteger el medio ambiente es una iniciativa peligrosa. En solo el 2015, 185 defensores de derechos humanos fueron asesinados, un promedio de más de tres de por semana. Estas personas están en la primera línea de una batalla con altas apuestas para todos nosotros. No podemos disfrutar plenamente de nuestros derechos humanos sin un medio ambiente saludable. Y con el fin de tener un medio ambiente sano, debemos ser capaces de gozar de nuestro derecho a la libertad de expresión y asociación, con el fin de exigir un desarrollo verdaderamente sostenible y que respete los derechos de todos. Los trabajos presentados en este volumen ayudan a explicar esta lucha y por qué es tan importante para nuestro futuro.

PRESENTACIÓN

Con el establecimiento y la aprobación de Objetivos de Desarrollo Sostenible, Uruguay tiene la gran oportunidad de consolidar acciones tendientes al goce de un medio ambiente saludable como un derecho humano. Para ello, la gestión ambiental es una gestión abierta, transversal y participativa, donde los derechos de uno requieren las responsabilidades de otros, así como de nuestras propias responsabilidades.

Uruguay reconoce el derecho al medio ambiente en su constitución, al igual que la mayoría de los países de la región de América Latina y es el primer país en codificar el derecho al agua como un derecho humano. En los últimos años, sobre

todo en el último año, Uruguay ha sido sede de importantes eventos vinculados al medio ambiente a nivel internacional. Por ejemplo, la Conferencia Internacional sobre Conservación de Humedales en Latinoamérica y el Caribe (Convención de Ramsar), la reunión del Comité de negociación del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Principio 10 de la Declaración de Río); el establecimiento de la Sede Subregional del PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en Montevideo para el Cono Sur; el liderazgo y la pronta ratificación de la Convención sobre Mercurio; así como una postura muy

progresista y ambiciosa en materia de cambio climático, tanto en relación a la adaptación, tan necesaria para atender aspectos fundamentales del desarrollo sostenible del país, como en mitigación, con un país comprometido con incorporar nuevas tecnologías y el mayor uso de energías renovables a su matriz energética.

En este sentido, el país ha desarrollado distintos mecanismos que buscan abordar las cuestiones relacionadas a la generación y acceso público a información confiable, así como el acceso a espacios de participación en asuntos ambientales. Estos derechos de acceso presentan oportunidades y desafíos en la gestión ambiental que nos aseguren las bases sociales de convivencia y de respeto a los derechos humanos y al desarrollo de un ambiente sano y productivo.

A su vez, el país aborda el desafío de resolver cómo el actual modelo de producción puede existir sin estar reñido con la recuperación y la sostenibilidad del medio ambiente. Ese es el debate que se está dando en muchos países del mundo y que es abarcado por varias de las ponencias que aquí se presentan.

En este marco, se realizó el seminario internacional Derechos Humanos y Medio Ambiente. Avances y desafíos para el desarrollo sostenible¹ cuyos aportes tenemos el gusto de compartir a través de este documento como una contribución a la reflexión y debate que requiere la más amplia participación de actores del gobierno, de la sociedad civil, de la academia, de la ciudadanía y de las agencias de cooperación internacional.

¹ Organizado por Fundación Friedrich Ebert Uruguay, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Uruguay y la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los

Derechos Humanos con el apoyo del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Institución Nacional de Derechos Humanos.

EL MANDATO DE NACIONES UNIDAS SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MEDIO AMBIENTE

John Knox, Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y el medio ambiente

Voy a hablar sobre la relación entre derechos humanos y medio ambiente, pero voy a enfocarme en particular en mi trabajo como el primer Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente.

Fui nombrado en marzo del 2012 por el Consejo de Derechos Humanos, el cual es el órgano principal de las Naciones Unidas para los derechos humanos. Se compone de 47 gobiernos electos por la Asamblea General. Ya que el Consejo de Derechos Humanos está compuesto por gobiernos,

resulta un tanto incomodo criticar otros gobiernos por no hacer todo lo que pueden para respetar los derechos humanos. Pero el Consejo también tiene la autoridad para nombrar expertos independientes y relatores especiales para investigar e informar sobre asuntos de derechos humanos. Mis colegas y yo somos independientes: no recibimos dinero de las Naciones Unidas y no somos empleados de las Naciones Unidas, por lo tanto, no nos encontramos bajo las mismas restricciones que pueden tener los gobiernos para criticarse uno al otro.

Los Relatores Especiales usualmente son nombrados para enfocarse en un país en particular o un derecho en particular, e

intentan promover el cumplimiento de los derechos humanos que ya están establecidos con claridad. Es así que, por ejemplo, existe un relator especial sobre la tortura, y un grupo de trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias. En estas áreas, la ley ya es bastante clara. Pero en algunos casos, ocasionalmente el Consejo de Derechos Humanos nombra un experto independiente para intentar clarificar un área de la ley que no es tan claro.

Por ejemplo, muchos años atrás, el Consejo de Derechos Humanos nombró a Catarina de Albuquerque como la primera experta independiente sobre el derecho al agua, y le pidieron esencialmente que clarificara el contenido y las bases sobre el derecho al agua. Luego de haber realizado esta tarea, fue renombrada como la primera Relatora Especial sobre el derecho al agua, y le pidieron que promoviera la implementación del derecho.

A modo similar, en el 2012 el Consejo de Derechos Humanos decidió nombrar un experto independiente para un mandato de tres años sobre la relación de los derechos humanos y el medio ambiente, y más tarde ese año tuve el honor de ser seleccionado para llevar a cabo ese mandato.

La resolución que creó el nuevo mandato sobre los derechos humanos y el medio

ambiente le pidió al titular del mandato examinar las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el goce de un ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, e identificar y promover puntos de vista sobre las mejores prácticas en el uso de tales obligaciones.

La razón por la cual las obligaciones relativas a los derechos humanos no eran tan claras era en parte porque no hay un derecho explícito a un medio ambiente sano ya reconocidos en las leyes internacionales de derechos humanos a nivel de las Naciones Unidas.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 no hace referencia al medio ambiente. Tampoco lo hacen los dos pactos internacionales de derechos humanos, de los derechos cívicos y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, si bien se hace una breve referencia al medio ambiente en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los acuerdos de derechos humanos hacen, por supuesto, referencia a los derechos a la vida, la libertad y la seguridad, y a los derechos económicos, sociales y culturales, tales como los derechos al grado más alto posible de salud ya un nivel de vida adecuado, pero no incluyen de forma

explícita el derecho a un medio ambiente saludable.

La Asamblea General adoptó la Declaración Universal en 1948 y los dos pactos en 1966. El movimiento moderno sobre el medio ambiente aún no había comenzado. Comienza de verdad a fines de los 60 y a principios de los 70.

Aun en ausencia de un derecho explícito a un medio ambiente saludable, los defensores del medio ambiente trajeron los derechos humanos a las cuestiones ambientales. Explicaron cómo la contaminación, el verter residuos tóxicos, y muchos otros tipos de daños al medio ambiente, interfieren con su habilidad para gozar de sus derechos humanos. Grupos ambientalistas como Greenpeace utilizaron lenguaje relativo a los derechos humanos a modo de fortalecer sus argumentos. Y, en conjunto con organizaciones de derechos humanos, trajeron reclamos sobre el medio ambiente a tribunales, incluyendo la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos, y la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. A su vez, los relatores especiales de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluyendo los relatores especiales de alimento, vivienda, agua, comenzaron a examinar cómo los derechos

humanos podían ser implicados en el daño al medio ambiente.

Como resultado, estos tribunales y expertos en derechos humanos comenzaron a “enverdecer” derechos humanos ya existentes. Por ejemplo, la Corte Europea ha examinado cómo el derecho humano a la vida y el derecho humano a la privacidad, puede ser afectado por el daño al medio ambiente. El Sistema Interamericano investigó el derecho a la propiedad, especialmente en el contexto de personas indígenas. Los relatores especiales examinaron una amplia gama de derechos, incluyendo vivienda, alimento y agua.

Para el 2012, entonces, cuando fui nombrado por el Consejo de Derechos Humanos, había bastante jurisprudencia de derechos humanos ambientales para examinar. ¿Cómo lo hice? Llevé a cabo consultorías en todas las regiones del mundo, cerca de diez consultorías a lo largo de dos años, entre el otoño de 2012 y el otoño de 2014, y con la ayuda de un gran número de abogados y profesores de derecho trabajando pro bono, investigué prácticamente todo lo dicho por cada organismo internacional de derechos humanos acerca de cuestiones ambientales. Describí mis hallazgos en una serie de 14 informes, cada uno enfocado en un recurso o conjuntos de recursos.

El objetivo era proporcionar un mapa de normas sobre derechos humanos relativos al medio ambiente. Al principio, no estaba seguro de lo que encontraría revisando este mar de información. Corría una chance de que todos estos diferentes organismos, operando en distintas partes del mundo, podrían estar todos de acuerdo acerca de cómo se aplican los diferentes derechos humanos a las cuestiones ambientales.

Felizmente, sin embargo, resultó que a un grado extraordinario sí estaban de acuerdo entre si. Sus conclusiones se pueden clasificar en cuatro categorías principales.

Primeramente, existe ahora concordancia universal de que el daño ambiental interfiere con el pleno goce de los derechos humanos. Es imposible gozar de una amplia gama de derechos, incluyendo los derechos a la vida y salud, sin un medio ambiente saludable. Los organismos de derechos humanos describieron la cantidad de diferentes tipos de daños al medio ambiente que interfirieron con el goce de estos derechos.

Además, los organismos de derechos humanos han identificado las obligaciones de los Estados para proteger los derechos humanos de daños al medio ambiente. Estas obligaciones se dividen en tres categorías: obligaciones de procedimiento;

obligaciones sustantivas; y las obligaciones aumentadas relativas a las personas en situaciones especialmente vulnerables.

Las obligaciones de procedimiento incluyen los deberes de los Estados de evaluar los impactos ambientales, de proporcionar información ambiental, de facilitar la participación del público en la toma de decisiones ambientales, y de proporcionar acceso legal a recursos efectivos. Estas obligaciones han sido derivadas por los organismos de derechos humanos de derechos humanos existentes, incluyendo no solo derechos civiles y políticos, pero también derechos económicos, sociales y culturales. Con el fin de proteger los derechos, como el derecho a la salud, y los derechos a la vivienda, el agua y los alimentos, todos componentes del derecho a un nivel de vida adecuado, es necesario que los Estados faciliten la participación pública, proporcionen información sobre los problemas ambientales, y proporcionen recursos efectivos.

En este sentido, la relación entre derechos humanos y medio ambiente se convierte en un círculo virtuoso. Los derechos humanos deben ser utilizados con el fin de proteger el medio ambiente. Las personas deben ser capaces de gozar sus derechos de información, participación y solución, con el fin de poder asegurar que el medio

ambiente sea protegido. Y, a su vez, un medio ambiente sano es necesario para poder gozar de sus derechos a la salud, la alimentación, el agua, la vivienda, y así sucesivamente.

Idealmente, los derechos humanos y el medio ambiente se apoyan el uno al otro, pero por supuesto que los círculos también pueden ir en sentidos opuestos. Por lo tanto, si los Estados no respetan y protegen estos derechos – si no proporcionan el acceso a información, participación y solución – entonces su gente no podrá actuar para proteger el medio ambiente, y un medio ambiente insalubre quiere decir que no podrán gozar de sus derechos, incluyendo sus derechos a la vida y a la salud.

Dos derechos muy importantes relacionados a estos derechos de procedimiento son los derechos a la libertad de expresión y asociación. El fracasar en proteger estos derechos en el contexto del medio ambiente es un problema global. Los Estados no están haciendo lo suficiente para defender los derechos de aquellos que arriesgan sus vidas para defender el medio ambiente. Los organismos de derechos humanos han dejado muy claro que los Estados tienen la obligación de proteger a los defensores del medio ambiente cuando reciben amenazas de violencia y acoso, no poner restricciones en su trabajo, y llevar a

cabo investigaciones eficaces sobre cualquier violación. Lamentablemente, los Estados a menudo fallan en el cumplimiento de estas obligaciones.

Global Witness, una organización internacional de derechos humanos, ha asumido la tarea de simplemente contar el número de muertes de los ecologistas de todo el mundo que fueron asesinados debido a su trabajo como ambientalistas. En su informe más reciente, emitido hace dos semanas, Global Witness indicó que el año pasado, en el 2015, 185 ambientalistas y defensores de los derechos a la tierra de todo el mundo, fueron asesinados.

Latinoamérica es una de las regiones más problemáticas en este sentido. Uruguay, donde nos encontramos hoy, tiene un historial relativamente Bueno, pero Latinoamérica en general, se enfrenta con un verdadero desafío. El país que tiene el mayor número de ambientalistas asesinados en la última década, incluyendo en el último año, es Brasil. El país que tiene el número más grande sobre una base per cápita es Honduras. Berta Cáceres, defensora de los derechos humanos del medio ambiente muerta el año pasado, es la víctima más reciente de alto perfil en Honduras, pero hay muchos otros que fueron asesinados, con menos atención internacional.

De hecho, Global Witness informa que el número de muertes de ambientalistas alrededor del mundo está aumentando, y es ahora, en promedio, de más de tres por semana. Esto es simplemente inaceptable.

Obligaciones de procedimiento son bastante claras y precisas, a pesar de que a menudo no se cumplen en la práctica. Las obligaciones sustantivas son un poco diferentes. Los organismos de derechos humanos no se consideran a sí mismos con la experiencia necesaria para decir a los gobiernos, por ejemplo, que deben permitir no más de una cantidad específica de un determinado contaminante en el aire o el agua. Esto no es normalmente la forma en que ven su papel. Reconocen que las sociedades establecen un equilibrio entre los niveles de protección del medio ambiente y otros intereses de la sociedad, tales como el desarrollo económico. Y las diferentes sociedades pueden adoptar diferentes enfoques hacia ese equilibrio.

Sin embargo, la discreción de los gobiernos no es ilimitada. Deben llegar a un equilibrio que sea razonable, que no dé lugar a consecuencias previsibles, evitables en los derechos humanos.

Los organismos de derechos humanos han identificado los factores que deben tenerse en cuenta en este equilibrio. Por ejemplo,

los Estados deberían tener en cuenta las normas internacionales pertinentes, por lo que, si la Organización Mundial de la Salud ha establecido normas de salud que se relacionan con la contaminación o la calidad del agua o de la calidad del aire, entonces debe ser tenido en cuenta.

Los Estados deben esforzarse por no tomar medidas regresivas. Sea cual sea su nivel de protección del medio ambiente, un Estado debe construir y seguir adelante, no ir hacia atrás. Bajo ninguna circunstancia los Estados deben discriminar por motivos prohibidos, tales como raza, religión o género.

Una vez que se estableció este equilibrio, el Estado debe cumplir con ella. Deben respetar el equilibrio que han decidido adoptar.

Este deber de proteger contra el daño ambiental incluye el deber de proteger contra el daño causado por agentes privados.

Los Estados han aumentado deberes para proteger aquellas personas que son más vulnerables a los daños ambientales, incluidos los pueblos indígenas.

Como parte de mi trabajo para las Naciones Unidas, también he identificado las buenas prácticas en el uso de estas obligaciones.

Presenté más de 100 buenas prácticas en un informe al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2015, y también están disponibles en un sitio web².

Muchas de estas prácticas son de esta región. Por ejemplo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe está actualmente facilitando las negociaciones para un acuerdo regional sobre los derechos de acceso a la información, de acceso a la participación, y el acceso a un recurso, derechos que son importantes en virtud de las normas de derechos humanos y que son también reconocidos en el principio 10 de la Declaración de Río de 1992. Esta es una de las negociaciones internacionales más importantes que están aconteciendo en el mundo en este momento. Espero que concluya a finales de este año o el próximo año.

En conclusión, voy a describir las actividades del mandato que se encuentran en curso. En marzo de 2015, el Consejo de Derechos Humanos prorrogó el mandato por otros tres años, y cambió mi título de Experto Independiente de Relator Especial. El cambio de título refleja la opinión del Consejo de Derechos Humanos de que las normas son más claras, para que el mandato

pueda hacer más de lo que otros relatores especiales han hecho tradicionalmente - es decir, promover el cumplimiento y la aplicación de las normas. La resolución de prórroga del mandato incluye solicitudes para promover e informar sobre la realización de estos derechos y para trabajar en la identificación de desafíos y obstáculos a su plena realización.

Continúo intentando aclarar la aplicación de las normas de derechos humanos a cuestiones ambientales particulares. Mi más reciente informe al Consejo de Derechos Humanos fue sobre el cambio climático y los derechos humanos; fue presentado en marzo de 2016. El próximo año, el informe tratará sobre la relación entre los derechos humanos y la conservación de la diversidad biológica. Y en mi último año, 2018, espero informar sobre la relación entre los derechos de los niños y el medio ambiente.

Pero bajo el nuevo mandato, puedo ahora promover la implementación. Por ejemplo, recibo notificaciones de diferentes grupos que alegan que existen violaciones de los derechos humanos relacionados con el medio ambiente. Estoy trabajando con un número de otros asociados, entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el

² <http://environmentalrightsdatabase.org/>

Medio Ambiente (UNEP por sus siglas en inglés) y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR por sus siglas en inglés), para promover la implementación. Con el PNUMA, estoy llevando a cabo talleres judiciales para los jueces de los tribunales nacionales, para ayudar a aclarar cómo los derechos constitucionales a un medio ambiente saludable pueden ser interpretados y aplicados. Con el UNITAR, ayudé a desarrollar un curso en línea sobre los derechos humanos y el medio ambiente, que recibió a sus primeros estudiantes a principios de este año.

Por último, estoy llevando a cabo visitas a los países, en los que hablo con personas en

el país sobre derechos humanos y cuestiones ambientales y desafíos, y luego preparo un informe al Consejo de Derechos Humanos sobre la situación. He sido invitado por el Gobierno de Uruguay para realizar una visita al país a finales de este año, así que ¡espero con ansias retornar a Uruguay!

Muchas gracias por la oportunidad de poder hablar con ustedes hoy, y espero tener noticias de las muchas maneras en las que la gente aquí está trabajando para proteger los derechos humanos y el medio ambiente, en los cuales dependen los derechos.

ESTÁNDARES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DDHH SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL

Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

A continuación, presentaré algunas reflexiones sobre cómo estamos abordando desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) el derecho de acceso a la información en materia ambiental. Me propongo hacer un repaso de los instrumentos que se han construido a partir del reconocimiento del derecho de acceso a la información pública en el SIDH, cuál es la jurisprudencia y la doctrina interamericana que abordan el contenido y

alcance de estos derechos y como dialogan estos estándares con la legislación y la jurisprudencia a nivel nacional. Es importante y necesario estimular un diálogo permanente entre el derecho internacional, el sistema internacional de protección de derechos humanos, y en particular el sistema interamericano, y la jurisdicción nacional. El desarrollo de normativa y buena práctica a nivel de los países del hemisferio configura un ida y vuelta en cuanto a justamente la construcción de los más altos estándares interamericano para garantizar estos derechos.

A nuestro juicio hay una vinculación crítica entre el derecho o los derechos de acceso vinculados a la participación en las decisiones ambientales, como se han denominado a partir de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y lo que significó el Principio 10 en particular para el desarrollo de los principios de acceso y participación en las cuestiones ambientales. En este sentido, esta construcción del derecho internacional ambiental se vincula perfectamente con el desarrollo y la consolidación que han tenido los principios vinculados al derecho de acceso a la información pública en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el marco jurídico interamericano vinculado a los derechos humanos.

El derecho de acceso a la información ambiental y su desarrollo histórico

De algún modo el derecho ambiental fue precursor de estos derechos de acceso. Tal vez al comienzo en la década del 90 el enfoque era más en el sentido de desarrollar una buena práctica, o sea qué era considerado una política pública y una práctica necesaria para justamente la resolución de los conflictos que generan los emprendimientos ambientales en las comunidades. De este modo el Principio 10 fue clave para garantizar el acceso a la

información ambiental, la participación en los temas ambientales y el acceso a la justicia como lo establece el Principio 10. Por supuesto que luego la Convención de Aarhus en 1998 que es específica sobre este tema, constituye la norma internacional vinculante más detallada e importante que se encuentra vigente a esta fecha.

Desde la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión queremos destacar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos ha sido fundamental a nivel regional para el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública, para moldear su alcance y desarrollar su contenido y también para profundizar en lo que tiene que ver con el establecimiento de aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información pública, dentro de las cuales están justamente las que tienen que ver con la facilitación del acceso a la información en poder del Estado para permitir la participación en las decisiones ambientales.

Hoy en la región hay distintas discusiones sobre el reconocimiento y las garantías para el ejercicio efectivo de estos derechos. Estos son planteados como pisos, y aquellos instrumentos internacionales que estén por debajo de mínimos no serían aceptables. No sería aceptable que los países que han ratificado la Convención Americana de

Derechos Humanos y han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y que han incorporado estos estándares progresivamente, establecieron una declaración, una convención o cualquier otro instrumento que no respetara estos principios mínimos.

Los principios del derecho de acceso a la información en el SIDH

Me voy a detener ahora en resumir los principios fundamentales del derecho de acceso a la información pública en el SIDH. La Declaración de Principios Libertad de Expresión, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el año 2000, estableció claramente, en su Principio 4, que el derecho de acceso a la información en poder, controlada o la que produce el Estado, es un derecho fundamental que forma parte del derecho a la libertad de expresión.

Luego, por supuesto la sentencia pronunciada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes Vs. Chile³ del año 2006 donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se convierte en la primera corte internacional que condena a un país por la falta de

recursos efectivos para garantizar el acceso a información ambiental.

No hay que olvidar que, si bien esta sentencia es citada en forma reiterada como un hito en el desarrollo del derecho al acceso a la información pública en general, el caso versaba sobre el acceso a la información vinculada a un emprendimiento con impactos ambientales. Se trataba del acceso a contratos de inversión firmados entre empresas privadas y el Estado de Chile para propiciar una mega inversión forestal, algo que hoy está permanentemente en discusión en nuestros países.

Por lo tanto, me parece que hay una invitación a releer ese fallo, porque estableció estándares muy claros, tanto en materia de derecho de acceso a la información pública como en lo particular en el acceso a la información ambiental. Sin duda esta sentencia fue la que estableció cuáles son las obligaciones del Estado en esta materia, las obligaciones de transparencia activa, en materia de transparencia pasiva, la obligación de establecer recursos administrativos y judiciales efectivos y sencillos para hacer cumplir el derecho, de que esos recursos

3

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/serie_c_151_esp.pdf

permitan acceder a la información de forma oportuna y a la información completa, también estableció cuáles son los límites aceptables para el acceso a la información pública de acuerdo a la Convención Americana y cómo interpretarlos a la luz de los principios de máxima divulgación y buena fe.

También estableció que la información solicitada por las víctimas era relevante, porque era un tema ambiental y un tema que causaba alto impacto en la comunidad de la que se trataba y Chile debió haber proporcionado esta información en forma previa y oportuna, en particular previo a la toma de las decisiones que afectaron o que podrían afectar el ambiente.

La Corte Interamericana ordenó al Estado chileno entregar esta información que había sido de algún modo retaceada a las comunidades y a los activistas ambientales que estaban de algún tratando de conocer más detalles del proyecto.

Por lo tanto, creo que es un hito importantísimo para el derecho a la información a nivel universal, porque vuelvo a decir, fue la primera sentencia que desarrolló el contenido del derecho a la información pública como un derecho

autónomo, con contenidos y principios propios, que forma parte del derecho de libertad de expresión, pero que va más allá y tiene su propio contorno y su propia autonomía. Eso no es un aspecto menor en el campo del derecho internacional. Ustedes saben, hay otros derechos cuyo contenido aún no se define, y que todavía la Corte Interamericana no ha delineado, por ejemplo, cuál es el contenido del derecho a la verdad, del derecho a la memoria, que son también aspectos centrales para las sociedades y la reconstrucción del pasado.

La expansión de las leyes de acceso a la información en la región

Luego vienen dos momentos que creo son también muy importantes. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información⁴ en el año 2010, que estableció claramente los requisitos mínimos que una ley de acceso a la información pública debe incorporar. Es un instrumento muy interesante a nivel de definiciones relativas al acceso a la información, el contenido de las mismas, la definición de los sujetos obligados, cuáles son las limitaciones mínimas que pueden establecer los estados, cuál es el estándar en acceso a la información de temas que afectan a los derechos fundamentales, que información

⁴ https://www.oas.org/dil/esp/CP-CAJP-2840-10_Corr1_esp.pdf

el Estado está obligado a producir y a entregar y el tipo de fundamentación y test que debe realizar el funcionario que clasifica información reservada, entre otros aspectos.

Posteriormente a todo este entramado normativo interamericano de acceso a la información, la adopción de 22 leyes de acceso a la información pública en la región debe señalarse como uno de los avances más importantes en una década, tal vez uno de los aportes más importantes del derecho internacional, del derecho interamericano, al fortalecimiento de la democracia y la participación en nuestros países.

El hecho que 22 países en un momento histórico determinado hayan adoptado leyes de acceso a la información pública, que tengan estándares comunes, y que además tengan instituciones para hacer cumplir este derecho, creo que es un hito histórico y extraordinario en el fortalecimiento de la democracia, de la participación y del control ciudadano de la gestión pública.

La Relatoría Especial para la Libertad de expresión ha consolidado todos estos avances, de los cuales hoy les estoy ofreciendo solo titulares, en un informe temático denominado "Marco jurídico interamericano de acceso a la información

pública". Lo pueden encontrar en nuestra página web⁵ y allí profundizamos sobre cuáles son las funciones del derecho de acceso a la información pública como requisito fundamental para la transparencia, como un elemento crítico para el control y la gestión del gobierno y el combate a la corrupción, una llave para el debate amplio y democrático, y cuál es su función instrumental de protección y promoción de otros derechos. Es en este contexto que ingresa todo lo que tiene que ver con la protección de los derechos ambientales, el derecho de acceso a la justicia, a la participación, que se deben entender como interdependientes e interrelacionados. De lo contrario serían meramente enunciados teóricos, sino fuera posible ejercer el derecho de acceso a la información en esta materia.

Los principios, el alcance y el contenido del derecho de acceso a la información pública

En tercer lugar, quiero destacar la importancia de los principios generales que informan el derecho de acceso a la información. La Relatoría de algún modo los resume en tres grandes principios: máxima divulgación, buena fe y no discriminación. Se trata de principios que tienen un alto

⁵ <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/index.asp>

impacto en el derecho ambiental. El principio de máxima divulgación supone que toda la información en poder o capturada por el Estado es pública y las excepciones deben estar establecidas por ley y ser interpretadas en forma estricta. Huelga decir que en materia ambiental el Estado es portador de toda la información que producen tanto los organismos estatales como los privados en función de los controles ambientales cada vez más intensos y los contratos de explotación que firma el Estado. En segundo lugar, el principio de buena fe se aplica en forma crítica a los temas ambientales, bien por la posibilidad de acceder en forma fácil y oportuna a la información para participar de las decisiones ambientales, bien por la necesidad de que se publiquen versiones sencillas de la información de interés público. Finalmente, la no discriminación impone obligaciones al Estado en materia de acceso a la información de las comunidades en su propio lenguaje, en forma oportuna, sencilla, etc.

Por último, quiero subrayar que el Sistema Interamericano, el derecho interamericano, ha avanzado en aplicaciones específicas del derecho de acceso a la información pública,

a través sobre todo de su sistema de peticiones individuales y casos.

Quiero mencionar como titular el acceso a la información vinculada a la creación y conservación de archivos históricos o sobre graves violaciones a los derechos humanos, con distintos fallos que han reconocido este derecho y las obligaciones de los estados a producir, recopilar, reconstruir información vinculada a graves violaciones de los derechos humanos y a permitir el acceso a esta información de quienes investigan y de la sociedad en su conjunto.

El derecho de acceso a la información y sus aplicaciones específicas (pueblos indígenas e industrias extractivas)

También quería mencionar las aplicaciones específicas vinculadas al acceso a la información de los pueblos indígenas. Hay allí algunos casos como el de Guatemala y Ecuador. Tal vez el más conocido de ellos es el caso Sarayaku⁶, la comunidad indígena de Sarayaku, donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dicho que, en el contexto de actividades de extracción, extractivas, o de explotación, el ejercicio del derecho a la información, el derecho a conocer información en forma oportuna y

6

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

previa a cualquier decisión ambiental es un derecho que permite a los pueblos indígenas ejercer sus derechos colectivos sobre la tierra.

Más específicamente en este campo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó un informe muy completo sobre Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas en la región⁷. ¿Por qué? Porque a través de las denuncias que llegan a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tanto a través de solicitudes de medidas cautelares como casos o peticiones en las que se denuncia la violación de derechos y la falta de satisfacción de los mismos a nivel del Poder Judicial, la CIDH ha detectado que el acceso a la información y las restricciones a la participación informada, son condiciones indispensables para la integración de las comunidades postergadas a las decisiones ambientales adoptadas en forma democrática.

De hecho, en las audiencias públicas que realiza la Comisión, muchas comunidades han puesto de manifiesto que muchos de los conflictos en la región, se vinculan a las afectaciones a la tierra a raíz de la instalación de industrias extractivas y

empresas privadas que operan en los territorios con autorizaciones de los gobiernos y esto ha generado conflictos a lo largo y ancho del continente, lamentablemente en algunos casos con una violencia extrema que ha terminado incluso en el asesinato de algunos líderes o lideresas que trabajan en la defensa del agua y la tierra.

El caso más emblemático y reciente es el de Berta Cáceres en Honduras. Una líder indígena que justamente desde hace años venía denunciando el impacto que las represas hidroeléctricas y las industrias mineras estaban teniendo sobre los territorios Lencas en el caso de Honduras. Una líder que fue amenazada, que la CIDH había adoptado medidas cautelares ordenando al Estado su protección, pese a lo cual fue asesinada.

Por lo tanto, la Comisión está preocupada por este tema. Por supuesto que la forma de enfrentar esto no es solo con la protección de estos líderes, sino también con poner en marcha efectivamente estas demandas a través de facilitar el acceso a la información, en forma oportuna, real y efectiva antes de que se tomen las decisiones ambientales

7

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/IndustriasExtractivas2016.pdf>

que potencialmente pueden afectar a las comunidades.

En este informe se establece que la obligación del Estado se encuentra vinculada con el derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado de los pueblos indígenas; la protección de la propiedad, los derechos de estos pueblos; las consultas efectivas y previamente informadas que pueden afectar al territorio de las comunidades; y la información clara y accesible en su propio idioma.

Para terminar, quiero comentarles que la Relatoría con gusto está trabajando en distintas iniciativas que hay en la región para encontrar soluciones para estos temas. Nosotros estamos haciendo una recopilación de información en distintos países sobre la situación del derecho de acceso a la información ambiental y estamos

encontrando que, más allá de los avances legislativos en materia de acceso a la información, existen demandas concretas de la población sobre la falta de acceso efectivo en tiempo y forma y la falta de versiones claras sobre la información ambiental.

Muchas veces dependiendo de información que producen las empresas privadas y no de información que produce el Estado y que estos derechos sino son efectivos, sino hay recursos efectivos, vamos a seguir teniendo problemas y conflictos en la región y que la mejora forma de enfrentar estas situaciones es poniendo en práctica con instrumentos concretos los derechos que ha establecido tanto a nivel internacional la Declaración de Río, como a nivel interamericano los distintos desarrollos que he mencionado.

LAS IMPLICANCIAS DE UN ACUERDO REGIONAL SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN, PARTICIPACIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO 10 DE LA DECLARACIÓN DE RÍO SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

Marcelo J. Cousillas, Director de la Asesoría Jurídica de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA-MVOTMA)⁸.

Nos corresponde referirnos a los derechos humanos relativos a los llamados derechos de acceso, específicamente con relación al proceso que están transitando varios países

de la región en torno a la aplicación del Principio 10.

Para ello abordaremos cuatro puntos: los antecedentes del proceso regional; los avances en la negociación; los principales contenidos que va teniendo el documento hasta el momento; y una mirada rápida de

⁸ mcabogado@adinet.com.uy / marcelo.cousillas@mvotma.gub.uy

sus repercusiones que tendría o podría tener en relación con la legislación nacional.

Antecedentes del proceso regional

Para situar el origen internacional de los derechos de acceso debemos referirnos a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992, conocida como Cumbre de la Tierra, en donde los países aprobaron la Declaración de Río o Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo⁹, un instrumento de *soft law*, de derecho blando, que sin embargo contiene un conjunto de principios que hoy forman parte del Derecho Ambiental Internacional.

A nosotros nos interesa particularmente el Principio 10 de esta Declaración, que reconoce los tres derechos de acceso (a la participación, a la información y a la justicia) y lo hace de una manera muy interesante.

El Principio 10 dice que “la mejor manera de abordar las cuestiones ambientales” es en base a estos tres criterios. Es decir, da una especial valoración y dice que la participación pública debe estar vinculada a la toma de decisiones ambientales; la información es necesaria para esa adecuada

participación; y el acceso a la justicia como el elemento reparador, para cuando el orden jurídico tiene deficiencia en su aplicación.

Desde el punto de vista de esos tres grandes contenidos, nos podemos mover al año 2012, a la Conferencia de Naciones Unidas Río+20, en la cual un conjunto de países, específicamente diez países de la región, manifestaron su voluntad política y su compromiso de trabajar conjuntamente para concretar la aplicación del Principio 10 en cada uno de estos países. Entre esos países estaba Uruguay.

La declaración que se emitió en el año 2012¹⁰, reconoce los derechos de acceso como esencial para el desarrollo sostenible y la democracia. Los países los ubican incluso más allá de los temas ambientales, ya que refieren a valores generales del gobierno, como la transparencia de la gestión. Lo que la declaración establece es algo muy genérico, dice que tienen la voluntad de trabajar de manera conjunta en desarrollar algún instrumento internacional. No se adelanta cual puede ser ese instrumento. La propia declaración señala que pueden ser guías, manuales de buenas prácticas, conferencias,

⁹

www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm

¹⁰

www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.216/13&referer=/english/&Lang=S

capacitaciones, hasta un acuerdo o un instrumento jurídico, vinculante o no, aplicable a nivel de la región.

Para llevar adelante ese compromiso los países de la región elaboraron un plan de acción que comprendió el período entre 2012 y 2014¹¹, con el apoyo fundamental de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Los países requirieron el apoyo de este organismo de las Naciones Unidas, que actuó como secretaría del proceso, a la vez que de alguna manera contribuyó impulsándolo y financiándolo.

A partir del año 2014 el proceso empezó a tener un cambio importante, porque siguieron incorporándose otros países de la región, que pasaron de diez a veintiuno en este momento. Pero, además, este proceso ha tenido una característica diferencial muy relevante, que no he identificado en ningún otro proceso de negociación de los que comúnmente se llevan bajo la órbita de las Naciones Unidas. Ha sido un proceso con una importante participación del público y de las organizaciones no gubernamentales.

En efecto, desde el comienzo el público ha tenido representación directa en las negociaciones de los propios estados y la

sociedad civil ha tenido su lugar en una negociación que normalmente se da entre representantes gubernamentales exclusivamente.

Los países entendieron que si lo que se iba a tratar de hacer era algo en torno a la participación, la información y el acceso a la justicia, la participación y la información debían estar presentes en el propio proceso y en cada país. Ello puede verse en el propio sitio web que CEPAL tiene dedicado al Principio 10¹². Es una página con mucha información, donde todo el proceso está descrito y los documentos están puestos a disposición del público en su totalidad.

Avances de la negociación

Pero, además, en 2014, como fruto de ese plan de acción y resultado de los trabajos de los países junto con la CEPAL, entre otros la revisión del estado de situación en las legislaciones de la región, se resolvió pasar a otra instancia del proceso y crear un Comité de Negociación.

De esa manera empezó una negociación específicamente con la finalidad de lograr un acuerdo regional. Un acuerdo que no está definido si va a ser voluntario o vinculante, puesto que esa decisión se ha postergado

¹¹
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38730/S2013207_es.pdf?sequence=1

¹² www.cepal.org/es/principio-10

hasta el final del proceso. Ello ha determinado que los países estén trabajando tal y como si este acuerdo fuera a ser vinculante, es decir, trabajando en una hipótesis de máxima obligatoriedad desde el punto de vista jurídico.

Sin embargo, esta iniciativa no es original de nuestra región. En 1996 se firmó en Europa el Convenio de Aarhus¹³ sobre los derechos de acceso, mediante un proceso similar al que América Latina y el Caribe está transitando ahora.

Podríamos preguntarnos si la experiencia europea y el modelo de Aarhus puede ser un modelo para el proceso regional.

El Convenio de Aarhus también fue elaborado bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa, la CEPAL europea por decirlo en forma clara. Fue firmado en 1998, entró en vigor en el año 2001 y ha tenido una enmienda relativamente reciente, que no está en vigor todavía, sobre los organismos vivos genéticamente modificados. En cambio, sí cuenta con un protocolo, el Protocolo de Kiev de 2014, que refiere al registro de emisiones y transferencias de contaminantes. Los Estados parte del protocolo están obligados a registrar sus emisiones y formas de contaminación, para lo cual han debido

obligar a las empresas y particulares a que a su vez registren esos datos, para que esa información pueda ser pública y compartida a todos los miembros del acuerdo internacional.

Si bien en el proceso se ha tenido en cuenta la experiencia europea y el Convenio de Aarhus no es fácil trasplantar realidades de ciertos países a otros, de la misma manera que no sería lógico emular un instrumento jurídico de fines de los años 90 a una iniciativa que se está desarrollando casi veinte años después, pero ciertamente es muy atendible y muy práctico tener en cuenta este antecedente y por ello parecía necesario mencionarlo.

La negociación actual está basada en un documento preliminar que cuenta con 25 artículos. Se han realizado tres reuniones del comité de negociación, la última de ellas en Montevideo en el mes de abril de 2016, con el apoyo de la CEPAL. La próxima reunión de negociación, probablemente la penúltima porque los países aspiran a terminar este Convenio hacia fines de 2016 o principio de 2017, se realizaría en la ciudad de Santo Domingo en el mes de agosto de 2016.

¹³ www.unece.org/env/pp/introduction.html

Principales contenidos preliminares

¿Cuáles son los objetivos de este instrumento, de este acuerdo regional? En primer lugar, profundizar la democracia y facilitar la cohesión social en torno a los temas ambientales; generar confianza en las decisiones ambientales, en el convencimiento político que la información y la participación brindan confianza a los habitantes, a los ciudadanos y al público en las decisiones que toman los gobernantes.

Así, en segundo lugar, prevenir conflictos socioambientales, ya que a prevención es un elemento sustancial en el Derecho Ambiental, por tanto, cualquier instrumento de este tipo tiene que tener como objetivo no actuar después que la afectación ambiental ya esté producida, sino anticiparse y evitar que el perjuicio ambiental se produzca.

Asimismo, busca eliminar asimetrías entre las legislaciones, porque si bien se ha relevado que más de una veintena de países de la región tienen legislaciones sobre acceso a la información, a la participación y/o en acceso a la justicia, en realidad las legislaciones muestran diferencias bastante importantes y no necesariamente todas ellas cumplen con los estándares mínimos que suelen reconocerse en el Derecho

Internacional como aplicables a estos temas.

Por tanto, de alguna manera este acuerdo buscaría contribuir a que los países tengamos una mirada, algunos dirán un piso, otros dirán un techo, pero que de alguna manera podamos tener una referencia, jurídicamente vinculante, acerca de cuál sería nuestra legislación adecuada.

Por supuesto también será una de las finalidades del acuerdo regional contribuir a la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, aprobados por las Naciones Unidas.

¿Qué se está planteado en el proceso en materia de acceso a la información? En primer lugar, se prevé la publicidad prácticamente absoluta de las informaciones ambientales que estén en control del Estado o bajo manejo de los gobiernos, con algunas excepciones, pero tratando de limitar al máximo posible esa posibilidad.

El texto busca cubrir las dos fases en materia de información, tanto lo que se denomina la faz pasiva, como la faz activa.

La faz pasiva refiere a la entrega de la información a quien la venga a pedir, es decir que tiene que haber una voluntad de acceso del interesado a la información

ambiental en poder de la administración. En cambio, la mirada activa de la información, es aquella que dice que el Estado debe generar y debe proporcionar públicamente información aun cuando no haya un interesado identificable que específicamente la demande. Ambas están contempladas en el proyecto de texto.

En segundo término, en materia de participación, el proyecto de documento propicia que existan instancias de participación abiertas e inclusivas en la toma de decisiones ambientales, pero agrega “y también en todas las etapas relativas a la administración y uso de los recursos naturales”. Muchas veces está prevista la participación cuando se trata de la evaluación de impacto ambiental, o cuando se trata de otorgar una autorización ambiental, pero no siempre se prevé la participación cuando hay que decidir si se concede la explotación de un yacimiento minero o si se autoriza cierto uso de un curso de agua o permitir el represamiento de una cuenca. Todas esas instancias requerirían también de instancias de participación pública, con plazos y medios adecuados.

El texto en negociación menciona que, si el gobierno no toma en cuenta las opiniones vertidas por los interesados en las

instancias de participación, deberá fundamentar por qué no fueron recogidas.

A su vez, hay una mención especial para las personas o grupos en desventaja y aquellos que se pudieran ver directamente afectados.

Por último, el texto refiere al acceso a la justicia. Cuando hablamos de acceso a la justicia, nos referimos a instancias en donde se dirimen conflictos ambientales desde el punto de vista jurídico, pero que pueden ser tanto administrativas como judiciales, es decir, tanto frente a un órgano administrativo como ante el Poder Judicial. Incluso el proyecto de acuerdo prevé que pueden ser medios alternativos de solución de conflictos, como la conciliación, la mediación o el arbitraje.

Lo que se propone establecer es que toda legislación debe contar con estos instrumentos, con las garantías de legalidad, efectividad, publicidad e independencia.

Situación respecto de la legislación nacional

Concretamente, ¿qué sucede en nuestro país?

Uruguay tiene previsto el derecho a gozar de un ambiente sano y adecuado, los derechos sustanciales reconocidos en el

texto constitucional de manera implícita, pero de manera explícita el artículo 2 de la Ley General de Protección del Ambiente (La Ley N°17.283, de 28 de noviembre de 2000), que consagra el derecho de todo habitante de la República a gozar de un ambiente sano y adecuado.

Por su parte la legislación nacional reconoce los derechos de acceso a los que nos estamos refiriendo ahora. Por ejemplo, el acceso a la información ambiental es un principio de política ambiental del Estado uruguayo, porque está establecido en la ley como principio fundamental de la política ambiental nacional, según el artículo 6º de la Ley N°17.283.

El tema ambiental en la legislación uruguaya también fue pionero en el acceso a la información, que llegó incluso antes a la legislación ambiental que las propias normas generales sobre acceso a la información. En Uruguay tenemos algunas disposiciones de información activa, porque la ley obliga que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente elabore un informe nacional sobre el estado del medio ambiente cada tres años. En este sentido, el proyecto de acuerdo regional prevé que sea como mínimo cada cinco años. Es decir, la norma nacional estaría dentro de lo que se prevé, sin perjuicio de lo estipulado por la Ley

N°18.381 de 2008 sobre acceso a la información.

En materia de toma de decisiones ambientales y participación del público, también la participación es una política de Estado. Nuevamente la Ley General de Protección del Ambiente lo recoge expresamente (artículo 6º), pero también existen instancias específicas, a las que por brevedad no es posible referirse en detalle. Son tanto previsiones de participación en procedimientos ambientales como formas de participación institucionalizada previstas en distintas disposiciones. Sólo a vía de ejemplo, recordemos la trascendencia que asigna a la participación en “todas las instancias de gestión” de las aguas, el inciso segundo del artículo 47 de la Constitución de la República.

Por último, Uruguay fue de alguna manera pionero en la región en reconocer los derechos de acceso a la justicia, trascendiendo las limitaciones del Derecho tradicional, en el que no se preveía legitimación para litigar si no se era titular de un derecho subjetivo o se veía afectada la salud, el propio cuerpo, la persona, su patrimonio y sus bienes, o terceras personas bajo su custodia.

El Derecho cambió eso a través de la representación de los llamados intereses

difusos. Uruguay lo hizo en 1988, mediante el artículo 42 del Código General del Proceso. El mismo estableció que la fiscalía, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, las organizaciones no gubernamentales e incluso cualquier persona, pueden promover en Uruguay el juicio correspondiente para defender el medio ambiente. Es decir, no se necesita, en el caso del medio ambiente ese interés o derecho individual que postulaba el Derecho común.

Tal vez la pregunta pendiente de respuesta para nuestro país sea saber si va a poder cumplir una previsión ya contenida en el proyecto de texto, que refiere a contar o crear órganos judiciales especializados en materia de medio ambiente.

Uruguay sigue teniendo una baja judicialización en materia ambiental. Aunque algunos dirán que es porque tenemos una baja cantidad de litigios en general, en cuestiones ambientales parece pasar el tiempo sin que esa situación cambie. No es que deba aumentar esa litigiosidad para que podamos cumplir un acuerdo de este tipo, pero sí para que se justifique que la Suprema Corte de Justicia, o que el Ministerio de Economía decidan dedicar recursos para crear tribunales ambientales especializados en esta temática. En este sentido, tal vez el tema del acceso a la justicia en un convenio regional sea el que más desafíos demande a una legislación como la uruguaya.

PARTICIPACIÓN Y CONFLICTOS AMBIENTALES. CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS ENTRE DESARROLLO Y SUSTENTABILIDAD

Carlos Santos. Docente de la Universidad de la República (Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio y Facultad de Ciencias Sociales).

La presentación se centrará en algunas ideas en torno a un punto de vista normativo, de los teóricos del orden, los conflictos son vistos como una anomalía de la sociedad que es necesario subsanar. Conflictos ambientales y la participación en Uruguay desde una mirada que viene desde las ciencias sociales. Para ello es necesario inicialmente discutir algunos puntos de partida conceptuales.

El objetivo es compartir algunos elementos que puedan ser útiles a la hora de pensar un enfoque de derechos o una dimensión de derechos sobre la problemática ambiental, particularmente sobre los conflictos asociados a ella. Es necesario colocar la discusión conceptual sobre los siguientes tres puntos de partida: los conflictos sociales; la participación y la sustentabilidad.

En primer lugar, los conflictos sociales en general, los conflictos ambientales en particular, se pueden entender desde dos puntos de vista. El aporte que estamos proponiendo aquí parte de otro lugar, estoy

pensando los conflictos como algo inherente a la vida social y -más aún- a la vida social en sociedades desiguales donde hay intereses y relaciones de poder desiguales.

Según el Atlas de Justicia Ambiental y Conflictos Ambientales¹⁴ en el mundo, en este momento tenemos desplegados cientos de conflictos ambientales por diversos temas. Se puede apreciar cómo los conflictos son algo cotidiano en materia ambiental, por supuesto que en diferentes escalas, entidades e implicaciones.

Por su parte, la participación puede ser entendida de diferentes maneras. Es un punto en el cual deberíamos detenernos, por lo menos para ponernos de acuerdo desde dónde estamos analizando la participación.

Una de las ideas más generalizadas en torno a la participación tiene que ver con un libro elaborado en la década del 70 que se llama "La crisis de la democracia"¹⁵. Este libro sentó las bases de los componentes sociales del llamado Consenso de Washington, o sea estableció las bases de la lógica desde la cual el neoliberalismo abordó la participación

social. De hecho, todas las políticas públicas que incluyen la idea de gobernanza, en la cual hay plataformas multi-actorales, en las cuales el sector privado y la sociedad participan en un 'plano de igualdad' con el Estado, están fundadas en esta matriz que el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos¹⁶ denomina la gobernanza neoliberal.

La idea que sustenta estas aproximaciones parte del diagnóstico de que la democracia representativa está en crisis y la legitimidad de la toma de decisiones tiene que ser dada por la participación directa de todos los actores.

En realidad, también esa idea puede ser vista como una privatización de la participación o más aún, como una privatización de la política, en la medida en que permite la entrada del sector privado, en igualdad de condiciones con los Estados, para definir políticas. Y dónde la presencia de los actores sociales no cumple otra función que la de legitimar las decisiones articuladas en base a esos intereses.

Del otro lado tenemos una idea clásica en términos de los estudios de participación

14 Se trata del Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade Atlas. Acceso: <http://ejolt.org/>

15 The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies (1975). Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki. Comisión Trilateral. New York University Press. New York.

16 Boaventura de Sousa Santos (2007) Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas en Santos & Rodríguez (editores) El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita, Anthropos/UAM, Barcelona/México.

desde la sociología norteamericana, en la cual se puede pensar la participación como una escalera¹⁷ donde hay niveles que pueden ser llamados de no participación - algunos dicen participación pasiva-, dónde puede ubicarse niveles como las audiencias públicas previstas en el mecanismo de evaluación de impacto ambiental, donde la gente es informada de decisiones que son tomadas en otros ámbitos. En esa tipología o clasificación hay otros niveles crecientes de participación, denominados 'participación activa', 'control ciudadano' o 'autogobierno', todas ellas ubicadas en un gradiente a partir de la participación de las personas en el proceso de toma de decisiones.

Es bueno aclarar esos puntos de partida para saber de qué estamos hablando cuando hablamos de participación y cuando decimos que la participación es una política de Estado.

Por último -y no por ello la menos compleja- está la idea de sustentabilidad. En este caso nos encontramos con autores o corrientes que plantean el desarrollo sustentable como un "enverdecimiento" de la economía, como una integración de los costos ambientales en las cuentas de las empresas, mientras que por otro lado podemos encontrar otros

autores que sostienen que para poder hablar de sustentabilidad tenemos que plantear la posibilidad de transformar las relaciones sociales, las de producción, las de consumo, para atender no solo a las problemáticas emergentes en términos ambientales, sino en términos sociales. También aquí hay una discusión abierta que nos puede llevar a confusiones sino nos ponemos de acuerdo desde qué lugar estamos hablando.

El estudio de los conflictos ambientales es un campo relativamente reciente en las ciencias sociales, y en particular en las ciencias sociales latinoamericanas. Por ejemplo, hace apenas dos años se realizó el primer Congreso Latinoamericano de Conflictos Ambientales en la Universidad General Sarmiento en Buenos Aires. Sin embargo, la reflexión en habla hispana sobre estos temas tiene algunas décadas. Asimismo, la revista "Ecología Política"¹⁸ que se edita bajo la inspiración de Joan Martínez Alier de la Universidad de Barcelona es uno de los espacios de reflexión y discusión sobre conflictos ambientales, así como la revista de habla inglesa "Capitalismo, Naturaleza, Socialismo"¹⁹ orientada por James O'Connor

17 Sherry R. Arnstein (1969) A Ladder Of Citizen Participation. En Journal of the American Institute of Planners. Volume 35, 1969 - Issue 4.

18 <http://www.ecologiapolitica.info/>

19 <http://www.cnsjournal.org/>

que es desde dónde se han nutrido campos académicos y políticos como ecosocialismo. Pensar los conflictos ambientales en Uruguay necesariamente nos obliga a pensar los ciclos de luchas sociales en Uruguay. En ese sentido, partimos del trabajo de Alfredo Falero para decir que los conflictos ambientales en Uruguay están atravesando por una transformación de toda la sociedad que es el agotamiento del ciclo de lucha contra el neoliberalismo, que tuvo su auge en la década del 90, y el inicio de un nuevo ciclo de luchas y de protesta social, con la novedad de la izquierda en el ejercicio del gobierno²⁰. Es un ciclo de lucha que se está abriendo y que está obligándonos a pensar con categorías por lo menos que no eran las que veníamos aplicando hasta entonces.

Rápidamente realizaré una periodización de los conflictos ambientales en Uruguay, para no pensar que es algo que surge en los últimos años, en la última década. Podemos rastrear el origen de los conflictos ambientales a la década del 80, en la salida de la dictadura militar, sobre todo con algunas obras de infraestructura realizadas

por el gobierno dictatorial en la región este del país, que tuvo una afectación muy importante en los Bañados del Este. Ahí podemos decir que surge un tipo de ambientalismo que critica el productivismo o el economicismo de determinadas medidas.

En el desarrollo de la década del 80 y comienzo de los 90, se generalizan una serie de conflictos locales de rechazo a la contaminación. Eso está muy bien reseñado en un libro de Alain Santandreu y Eduardo Gudynas²¹. Luego, a inicios del siglo XXI podemos hablar del surgimiento de un ecologismo popular o de un ambientalismo popular a partir sobre todo de un conflicto muy localizado que es en la región de La Teja ante la contaminación por plomo²². A una escala mucho más amplia podemos ubicar en este momento al plebiscito del agua del año 2004, que es la mayor referencia en estos temas porque significó que tenemos en nuestra Constitución el derecho humano al agua. Eso es así producto de la movilización social y de una consulta popular que instala ese tema en nuestra legislación, es un derecho que es

20 Alfredo Falero (2008). Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay. Una aproximación desde la teoría sociológica. CSIC-Universidad de la República. Montevideo.

21 Alain Santandreu y Eduardo Gudynas (1998) Ciudadanía en movimiento. Participación y conflictos

ambientales. TRILCE-CLAES-FES URUGUAY. Montevideo.

22 Daniel Renfrew (2009) In the margins of contamination: Lead poisoning and the production of neoliberal nature in Uruguay. *Journal of Political Ecology* 16:87-103.

reconocido a partir de la movilización popular²³.

Con Daniel Renfrew²⁴ -de la Universidad de West Virginia en Estados Unidos- estamos trabajando a partir de la hipótesis de que estamos en frente a un nuevo ambientalismo, frente al surgimiento de una nueva dinámica de organización del ambientalismo en Uruguay a partir de este nuevo ciclo de luchas que se abre a partir de la caída del neoliberalismo en el país en el año 2005.

Hay una serie de conflictos y movilizaciones que se pueden utilizar para ilustrar este nuevo momento del ambientalismo, pero que están lejos de agotarlo. Un ejemplo puede ser el de los ‘pueblos fumigados’. Este es un concepto que surge de la experiencia organizativa de Argentina donde hay una gran cantidad de experiencias de lucha y de resistencia frente a estos casos de poblaciones que son víctimas de fumigaciones, básicamente por el desarrollo de la agricultura.

En Uruguay tenemos pueblos fumigados, algunos de los casos más emblemáticos fue en principio el de una maestra que llevó la

situación ante la justicia, luego aparecieron varios casos de maestras que denunciaban fumigaciones en sus escuelas, en sus centros educativos, sobre todo en el litoral del país en el departamento de Río Negro y también en el departamento de Paysandú. Hoy se mencionaba la actividad que realizó la Institución de Derechos Humanos, precisamente sobre este tema, lo que marca un antes y un después en el enfoque o en la mirada de estos temas.

El caso más reciente es el de Paso Picón en el departamento de Canelones. También, una comunidad rural que es víctima de fumigaciones. En este caso está identificado cuál es el empresario rural responsable de las fumigaciones, en un ciclo de denuncias que comienza en el año 2013 y que recién este año tiene como resultado una multa a ese empresario. En el ínterin tenemos tres años donde se suceden reiteradamente eventos de este tipo. Esto genera un proceso organizativo local de denuncia y de reclamo de intervención del Estado en la toma de decisiones.

Este puede ser un caso emblemático de muchos que pueden existir en el país, que

23 Santos, Carlos (2006), “Los conflictos sociales en torno al agua” en Santos, C., Valdomir, S., Iglesias, V., & Renfrew, D. (2006), *Aguas en movimiento. La resistencia a la privatización del agua en Uruguay*, Montevideo, Ediciones De la Canilla.

24 Daniel Renfrew y Carlos Santos (2017) “Megamining Sovereignty: Landscapes of Power and Protest in

Uruguay’s New Extractivist Frontier”. En Jalbert, Kirk, Anna Willow, Stephanie Paladino, and David Casagrande, eds. *ExtrACTION: Impacts, Engagements, and Alternative Futures*. London/New York: Routledge Press (*en prensa*).

son los conflictos por cambio en el uso del suelo, por el cambio de los sistemas productivos, o que mirado desde un lugar más social o más cultural podemos pensar en conflictos por cambios en la forma de vida de las personas.

Otra situación que es interesante de analizar y donde quizás sea discutible la posibilidad de aplicar la categoría de conflicto ambiental, se da en el departamento de Cerro Largo, en el contexto de la expansión de la frontera agroforestal. El aumento de la superficie forestada en el país es producto de una serie de medidas de promoción de este tipo de cultivos de parte del Estado. En este departamento del noreste del país existe una región que fue declarada como Reserva Ecológica Departamental por el gobierno departamental de Cerro Largo en el año 2007, debido a su interés por la conservación. Actualmente el área está siendo objeto de estudios para su eventual ingreso en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

¿Qué es lo interesante aquí en este proceso? Es que la propia población en el año 2010, ante el avance de la compra de suelos en el lugar con destino para la forestación, comienza organizarse para frenar el avance de esos cultivos y logran que la Junta Departamental se reúna en esa localidad,

que queda en la frontera con Brasil distante 60 km de la capital departamental, escuche a los vecinos y -amparándose en la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible del año 2008- declare una moratoria para los cultivos forestales en el lugar.

O sea, atendiendo sobre todo a la preocupación social -o si se prefiere cultural- de la población por la defensa de su forma de vida, el gobierno departamental activado por un mecanismo de participación previsto en la nueva legislación detiene el avance de los cultivos forestales en el lugar. Incluso en el año 2013 hay un intento de una de las empresas propietarias del lugar de rever la medida y la Junta Departamental sostiene la moratoria. Podríamos decir que es un caso de conflicto exitoso en el cual la apelación a la conservación de la naturaleza es utilizada como defensa de una forma de vida y también en una clave de limitar la modificación en el avance de determinados sistemas productivos.

Ahora, si en esta región del país tenemos una posible tercera planta de celulosa, seguramente esta discusión cambie de foco. Estos conflictos sin dudas son un poco más conocidos, y es toda la movilización que se ha registrado en torno a lo que se puede conocer como proyectos de gran escala que

en Uruguay tuvo como una gran presencia en torno al proyecto de minería a cielo abierto de Aratirí en la zona de Valentines, vinculado con el puerto de aguas profundas en la costa oceánica y con la planta regasificadora en el oeste de Montevideo.

Sobre todo, en esta experiencia es en la cual nos basamos con Renfrew para hablar de esta idea del nuevo ambientalismo. La expresión organizativa que lleva adelante movilizaciones de carácter nacional sobre Montevideo reúne a organizaciones muy diversas, con diferentes intereses, con un espectro ideológico muy amplio, mucho más amplio del que nosotros acostumbrábamos a ver en las movilizaciones de la décadas anteriores, sobre todo en el proceso de resistencia al neoliberalismo, y esa es una de las particularidades de este, podemos llamarle, nuevo ambientalismo, que se refleja en entidades como la Asamblea Nacional Permanente en Defensa de la Tierra y los Bienes Naturales, que lleva adelante este proceso organizativo.

Después tenemos otra serie de conflictos que tienen que ver con la calidad del agua que me parece que merecían mencionarse particularmente por la sensibilidad que tiene el tema y por el hecho del plebiscito del 2004, porque en estos casos estamos hablando de la Laguna del Cisne en el

departamento de Canelones, o la Laguna del Sauce en el departamento de Maldonado, dado que en ambos existen procesos de participación social a partir de los Comités de Cuencas que surgen de la Ley Nacional de Aguas que surge a su vez del plebiscito del año 2004.

En ambos casos se dispone de una serie de informes de carácter técnico que no dejan lugar a dudas acerca de la degradación de los territorios en los cuales se produce el agua que luego es consumida por la población y en los problemas de calidad de los propios recursos hídricos. Es necesario en estos casos observar cómo se toman las decisiones. En el caso de Laguna del Cisne -por ejemplo- ha sido mucho más rápido el proceso de toma de decisiones de frenar determinados desarrollos productivos de manera de evitar el aumento en el deterioro de la calidad del agua que luego es utilizada para el consumo de la población, algo que no ha sucedido en el otro caso. Son elementos que tenemos que considerar a la hora de analizar los conflictos ambientales y de analizar los procesos de participación y cómo se desencadenan o no determinadas decisiones.

He dejado para el final, porque es uno de los temas centrales de lo que se ha discutido aquí, el tema del acceso a la información. Creo que podemos hablar de un nuevo tipo

de conflictos ambientales vinculados al acceso a la información, y esto tiene que ver con un repertorio de acción de algunas organizaciones y de alguna parte del ambientalismo bien distinto al que veíamos en las movilizaciones de la Asamblea Nacional Permanente. Podemos pensar aquí en acciones de recursos jurídicos de acceso a la información que ha implementado el Movimiento Uruguay Sustentable y el Movimiento Uruguay Libre que tuvo un ejemplo exitoso, dado por el pedido de acceso de información al expediente de Aratirí en el Ministerio de Industria Energía y Minería, que en primera instancia fue negado por el Poder Ejecutivo en base al derecho de confidencialidad.

Por otro lado, tenemos un recurso que está en este momento en curso, hay que ver qué resultado tiene, que es el acceso a la información de los contratos que ha firmado ANCAP para la exploración petrolera en Uruguay. También está siendo en principio manejado en reserva y la dinámica de estas organizaciones está llevando a pedir la información en torno a qué tecnologías se van a utilizar, que tipo de compromisos está

asumiendo el Estado uruguayo en materia de esos procesos de exploración, si desencadena luego necesariamente la explotación de esos recursos, etc.

Pero como experiencia negativa en esta vía podríamos considerar el caso del proceso de acceso a la información que planteó la Coordinadora de vecinos del oeste de Montevideo. Este colectivo presentó un recurso de acceso a la información en torno a la instalación de la planta regasificadora, sobre todo a los informes de factibilidad sobre cuál era la mejor ubicación de esa planta. Esa información, que fue demandada a Gas Sayago (empresa de derecho privado propiedad de UTE y ANCAP, las dos empresas públicas de energía) fue denegada a los vecinos.

Es necesario pensar qué consecuencias tiene en estas relaciones entre sociedad, política, Estado, empresas, y sobre todo los antecedentes que genera luego para reclamar la participación de la población en este proceso de toma de decisiones.

EL CONTEXTO REGIONAL. LA CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA Y LA INSTITUCIONALIDAD PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE CONFLICTOS SOCIALES

Gastón Ain. Asesor Regional para Prevención de Conflictos. Centro Regional del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y el Caribe.

Si bien no hay datos estandarizados que permitan realizar estudios regionales, existen muy buenos análisis cualitativos de conflictos por país y varios análisis comparativos.

Básicamente la metodología más utilizada es el conteo de eventos de protesta. Ahora el tema ahí es, sin ponernos muy académicos,

que cuando hacemos referencia a la conflictividad, hacemos referencia a situaciones un poco más complejas, multicausales, multidimensionales, y de sinergias que se van estableciendo entre los actores de un conflicto. La conflictividad definitivamente no es un conteo estricto de conflictos. La conflictividad no será la suma de los conflictos puntuales de índole similar, sino más bien el conjunto de dichos conflictos más las relaciones sistémicas que se establecen a partir de ellos.

Un debate interesante se da en relación a si en Latinoamérica existe un patrón de conflictividad propio de la región, no solamente socioambiental, y si este tiene algunas características definidas que lo diferencian en relación, por ejemplo, a la conflictividad que estamos viendo en Europa, la de los países árabes, la africana.

Podemos identificar al menos tres rasgos característicos presentes en la conflictividad latinoamericana.

- La fragmentación y heterogeneidad de los movimientos y organizaciones sociales en América Latina se ha profundizado en la última década y hoy el mapa de conflictividad muestra conflictos en donde convergen sindicatos, trabajadores informales, pueblos indígenas, campesinos, grupos étnicos, mujeres, jóvenes, grupos ecologistas, trabajadores precarizados y organizaciones no gubernamentales que defienden sus visiones e intereses sectoriales.
- Diversificación de las agendas y demandas.
- Polarización.

La enorme desilusión que siguió a los cambios estructurales y planes de ajuste aplicados en la década de los 90, con la esperanza que las cosas mejoraran y el

bienestar finalmente llegara a los sectores más desfavorecidos, se transformó en frustración y enojo con los sistemas democráticos a fines de la década provocando lo que Cesar Rojas llama sociedades sobrecalentadas y democracias de alta tensión.

A finales del año 2000, América Latina continuaba con un Índice Gini que la mostraba como una de las regiones más desiguales del planeta.

Cuando se observa la conflictividad social a comienzo de la década del 2000, se ve que esta fue en ascenso y precedió la salida anticipada de varios presidentes que no pudieron culminar sus mandatos (De la Rúa, Sánchez de Losada, Bucaram, Fujimori)

Para un sector de la academia, La ingobernabilidad interna que generan los conflictos sociales es hoy el principal problema de los Estados de la región.

Ahora bien, si se observa dentro de la conflictividad social, veremos que un porcentaje alto de esos conflictos están vinculados al uso, explotación y acceso a los recursos naturales.

Según información oficial de la Oficina Nacional de Dialogo del Perú, en 2014 si se suman los conflictos sociales generados por la minería e hidrocarburos, minera informal y agrarios, estos suman un 60% del total.

En Guatemala, según información del Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, se destacan los conflictos por oposición a cementeras y oposición a hidroeléctricas. Cabe recordar que Guatemala es un país que sufrió un conflicto armado muy complejo que se daba, entre otras regiones, en la zona norte, cerca del límite con México, en ambas verapaces, Huehuetenango, San Marcos. Sin embargo, el conflicto socio - ambiental hoy se ha trasladado a áreas donde no había alta conflictividad durante el conflicto armado.

En el caso de este mapa correspondiente a Colombia, se ve que muchas de las empresas están operando en zonas cercanas a paramos, humedales, parques naturales, zonas de reserva y sobre todo áreas en donde habitan pueblos indígenas.

En un análisis que hace Munden Project sobre 100 mega contratos de explotación de recursos naturales en Brasil, Perú, Liberia, Mozambique, Sudáfrica, India, Filipinas, Camboya e Indonesia, se ve claramente que los conflictos se manifiestan en la etapa de inicio de los mismos (las otras etapas son cuando el proyecto está en marcha, luego en expansión y por último el cierre). Existen innumerables ejemplos que casos en donde el conflicto comienza ni bien llegan los primeros camiones, o bien se instalan los baños químicos.

Según datos del OCMAL, el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina y del EJOLT (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade) Uruguay aparece con cuatro conflictos que básicamente son Fray Bentos (planta de UPM); problema con una plantación de eucaliptos en Soriano; Aratirí y Botnia.

Las siete causas estructurales de la conflictividad socioambiental que hemos observado y sistematizado, en el marco de algunos de los trabajos de apoyo y asesoría realizados en los países, son:

1. Débil participación de las comunidades afectadas, campesinas, afrodescendientes e indígenas en la toma de decisiones.
2. Distribución inequitativa de los beneficios socio económicos.
3. La falta de capacidad para regular, medir y revisar impactos ambientales.
4. Globalización de los estándares de transparencia y responsabilidad social. Esto tiene que ver con que hoy todos los actores sociales están al tanto de la normativa internacional, de los estándares mínimos, la necesidad de implementar el Convenio 169, las responsabilidades corporativas, los acuerdos a los que ha llegado la comunidad

internacional, los acuerdos para respetar, remediar y proteger, el global compact, el Acuerdo de París. La globalización también promueve un activismo mucho más alerta y militante.

5. Desafíos para operativizar los compromisos y normas legales asumidos por los estados a nivel nacional e internacional. Tomemos el ejemplo de la consulta previa, 22 países de nuestra región han firmado y ratificado el convenio sin embargo son poquísimos los casos en que se han podido organizar consultas efectivas, creíbles y que promovieran espacios de dialogo respetuosos. El único país que tiene una ley es Perú, México también sancionó una ley, pero no la ha podido reglamentar, y Perú está con 22 consultas realizadas con enormes desafíos. La consulta previa demanda un aparataje, una maquinaria, y una elaboración que todavía hay que hacer, entonces ahí existe un enorme desafío para cumplir con diversos compromisos internacionales.
6. Limitaciones del sector privado en el ejercicio de su Responsabilidad Social Empresarial. No solo entendida de manera más

tradicional, sino también con aspectos como el de seguridad laboral o el de higiene que están bastante descuidados

7. Desencuentro y tensión entre cosmovisiones. Por ejemplo, Guatemala donde los indígenas de la etnia Q'anjob'al, una comunidad bien al norte casi en el límite con México, nos preguntaban si conocíamos la sopa de piedras. Ellos hierven las piedras durante siete u ocho horas y de ahí sale el mejor fertilizante que ellos conocen. De manera que ver la retroexcavadora en ese caso penetrando y rompiendo piedras, para ellos era completamente inadmisible y lo interpretaban como una agresión a la madre tierra. No ocurre en todos lados, pero efectivamente las empresas vehiculizan una visión de desarrollo que no necesariamente coincide con la que existe en los territorios y en las comunidades.

Algunas de las tendencias globales en materia de conflictos socioambientales tienen que ver con: el acceso al agua como fuente de conflicto, la resistencia al extractivismo fragmentada, aunque empiezan a parecer articulaciones regionales, el movimiento que posiciona la minería a cielo abierto en Mesoamérica o las

plataformas *anti fracking*, el abordaje de los conflictos cuando ya están en la calle, el papel creciente desarrollado por las defensorías y por la iglesia a la hora de promover espacios neutros para convocar a las partes, los marcos legales imperfectos, instrumentos de ordenamiento territorial, definición de áreas de conservación y zonificación económica y ecológica, y por último, seguimos viendo que hay un vacío entre las empresas, el sector privado, quienes están en el terreno trabajando y la alta gerencia.

La CEPAL acaba de sacar un estudio sobre gobernanza hídrica en donde se observa una participación restrictiva en general a los usuarios formales, en este caso la Comisión de Cuenca, y no a la sociedad civil en general o a actores que tienen un activismo y un interés, pero están más bien en sectores específicos, cascos urbanos, etc.

También sigue habiendo una responsabilidad difusa en el aparato estatal, en general, siempre hay excepciones, pero esto ocurre en general.

Asimismo, se presentan dificultades para el acceso a la información, y ciertamente una asimetría informativa entre los actores que participan en los procesos de dialogo y en los procesos de decisión, así como en el manejo de evidencias científicas.

Como mencioné anteriormente, se da un conflicto de valores, entre diferentes cosmovisiones.

A su vez se nota una presión entre los usos convencionales tales como riego, consumo urbano, agricultura; con los nuevos usos como el caso del *fracking* y la ganadería extensiva, por ejemplo.

En algunos Estados hay una fragmentación del poder decisorio en relación al recurso hídrico y a la protección y a la administración del recurso hídrico.

Quisiera detenerme brevísimamente cómo se ha pensado desde Perú el tema de la consulta previa, porque los compromisos están, la ley está, pero definitivamente esta debe llevarse a la práctica, lo que representa un enorme desafío.

Algunos de los desafíos que representó para el Perú la operativización real de la consulta tuvieron que ver con poder regular las etapas procesales en la duración, la concatenación y los organismos encargados a nivel del Estado.

También se debió construir una base georreferenciada para ver dónde estaban los pueblos, para ver si la empresa tenía un permiso de exploración y/o explotación, conocer a qué pueblo afectaba, entre otros. A su vez se debía acreditar a los representantes de esos pueblos, si yo quiero hablar, establecer un dialogo con

determinada población, quién es el cacique, quién es el suplente, quienes son las autoridades, quien es el referente, que grupos ejercen una coordinación.

En este sentido, hubo que construir un registro de facilitadores. En el Perú se hablan 19 lenguas indígenas, hasta donde sabía se habían conseguido intérpretes de 17 lenguas. Por último, debieron desarrollar una guía metodológica para los facilitadores.

Por su puesto todo esto requiere de recursos y lo quiero mencionar porque cuando estamos hablando de la participación, estamos hablando de herramientas, de procedimientos, de metodologías, de financiamiento, y eso son los desafíos más reales para lograr que su aplicación sea adecuada.

Un aspecto interesante es lo que denominamos momentos dialógicos, los momentos donde puede existir un espacio para el “acomodamiento” de intereses, se puede caer en la tentación de pensar que el resultado de una consulta es sí o no. Sin embargo, nada está más alejado de la realidad, por lo menos en la mayoría de procesos que se han dado en la región. Es mucho más parecido a un NI o a un SO, en donde hay que acomodar intereses y en donde hay que crear espacios.

Por eso es interesante ver cómo cuando las comunidades vuelven, o no necesariamente tienen que ser comunidades indígenas o afro, una comunidad rural o una comunidad afectada por un proyecto, cuando vuelven de ese proceso de discusión interna de información puede haber acuerdo, puede haber desacuerdo, pero puede haber una propuesta. El Instituto de Participación Pública de Estados Unidos tiene herramienta que muestra con claridad diferentes estados de intensidad de la participación. Probablemente la instancia más intensa sea un referéndum, prácticamente el Estado otorga poder decisorio a la comunidad. Entre las múltiples opciones hay divulgación, información, consulta y como decíamos, también referéndum.

Algunas de las dimensiones donde trabajamos para la prevención y gestión de la conflictividad se relacionan con el acceso a la información, la participación y la negociación cuando hay que obtener acuerdos sobre condiciones, sobre beneficios y articular espacio de decisión.

Por último, algunas buenas prácticas tienen que ver con realizar visitas a sitios ya que hoy por ejemplo es prácticamente inconcebible que no se incorporen sociólogos, comunicólogos, antropólogos a estas tareas de reconocimiento o a la

elaboración de los estudios de impacto ambiental; la realización de un mapeo de actores; diagnósticos de comunicación y relacionamiento; informes de necesidades y demandas de la comunidad; informe de

consideraciones ambientales; levantamiento de la línea de base socioeconómica y una proyección financiera para la gestión social.

TALLER. TRABAJO EN GRUPOS SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, CONFLICTOS SOCIOAMBIENTALES Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS AMBIENTALES

La metodología propuesta consistió en la conformación de tres grupos integrados por representantes del gobierno, de la sociedad civil, de la academia y de organismos de agencias internacionales, en torno a tres temas como se detalla a continuación:

- Grupo 1. Acceso a la información. Facilitadora Lucila Carbajal. Directora del Centro de Archivos y Acceso a la información Pública (CAinfo)
- Grupo 2. Conflictos socioambientales. Facilitador Gastón Aín. Asesor Regional para Prevención de Conflictos. Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- Grupo 3. Participación pública en asuntos ambientales. Facilitadora Victoria Laporte. Fundación Friedrich Ebert de Uruguay (FES URUGUAY)

Cada grupo debía alcanzar los siguientes objetivos: Identificar y priorizar las principales dificultades que obstaculizan el adecuado acceso a la información y participación en asuntos ambientales, así como otros aspectos que hacen a los conflictos socioambientales en el país.

- Identificar elementos que contribuyan a resolver los problemas identificados.

Para desarrollar la propuesta de trabajo se solicitó a los participantes que definieran un máximo de 10 problemas importantes para la temática que les toca trabajar utilizando la técnica de lluvia de ideas. Luego debían definir cuáles son los tres problemas prioritarios y las posibles soluciones y/o alternativas para cada problema. Finalmente, se identificaron los actores clave para cada solución y/o alternativa identificada.

A continuación, se presentan los principales resultados del trabajo desarrollado.

TEMA	PROBLEMAS	SOLUCIONES	ACTORES CLAVE
Acceso a la información	1 - Falta de información y conocimiento de los derechos	<p>Intensificar y /o crear política pública de comunicación de derechos tanto dirigido a ciudadanos / población como a los funcionarios.</p> <p>Formar funcionarios públicos para tratar el acceso a la información como un derecho.</p> <p>Facilitar acceso a la justicia.</p>	<p>Dependencias del gobierno</p> <p>Poder judicial</p> <p>Organizaciones sociales</p> <p>Ciudadanía</p> <p>UdelaR / sector académico</p> <p>Sector privado</p>
	2 - Información inaccesible e inadecuada	<p>Desarrollar instancias virtuales / presenciales previas a la solicitud específica de pedido de información.</p> <p>Implementar protocolos y ponerlos a disposición del público para dar a conocer los plazos y mecanismos de seguimiento de los pedidos de información.</p> <p>Adecuar el lenguaje de la información y el soporte de la misma a las necesidades de quien lo solicita.</p>	<p>Dependencias del gobierno</p> <p>AGESIC</p>

TEMA	PROBLEMAS	SOLUCIONES	ACTORES CLAVE
	3 - Inadecuada interpretación de la confidencialidad de la información.	Mejorar la instrumentación de la ley de acceso a la información.	Todos los sujetos públicos y privados comprendidos en la ley.
Conflictos socioambientales	1 - Falta de definición de un modelo de desarrollo.	Instalar un diálogo sobre el modelo de desarrollo, el cual debe tener un enfoque de derechos humanos.	Mesa de desarrollo rural Comisiones de cuenca Consejo consultivo de políticas sociales Municipios.
	2 - Fragmentación en la toma de decisiones y competencias lo cual genera asimetría en la gestión ambiental	Desarrollar un Sistema Nacional Ambiental que centralice la gestión, orientado por el Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible Instalar fiscalías ambientales. Reforzar denuncias ciudadanas	Gobierno central Sociedad civil Academia Cámaras de industria y comercio Poder Judicial

TEMA	PROBLEMAS	SOLUCIONES	ACTORES CLAVE
		<p>Instalar monitoreo ambiental ciudadano</p>	<p>Gobierno central Intendencias Municipios Sociedad civil</p> <p>Sociedad civil Academia</p>
	<p>3 - No existe capacidad de predecir próximos conflictos.</p>	<p>Implementar un observatorio de conflictos</p>	<p>Oficina de prospectiva OPP UdelaR</p>
	<p>1 - Debilidad institucional para garantizar espacios de participación.</p>	<p>Internalizar en la gestión la necesidad de garantizar espacios de participación adecuados.</p> <p>Repensar y mejorar los mecanismos de representatividad, el acceso a la información y las formas de participación.</p> <p>Repensar y codiseñar los mecanismos, formales (cuáles deben ser, cuándo deben ocurrir, cómo se puede acceder, qué se puede hacer en cada uno de ellos y cuál es su alcance).</p>	<p>MVOTMA Intendencias Municipios Autoridades de la educación Cámaras de comercio e industria Mesas interinstitucionales Población (organizada y en general) Academia</p>

TEMA	PROBLEMAS	SOLUCIONES	ACTORES CLAVE
Participación		Capacitar para participar: experiencia para participar, facilitar procesos, gestión de conflictos.	
	2 - Difusión de los espacios de participación y el acceso a la información ambiental es inadecuado y no se brinda en un lenguaje accesible.		Poder ejecutivo Sociedad civil Academia Comunicadores
	3 - Desactualización de la ley y el decreto de Evaluación Ambiental	Armonizar los procesos y plazos para garantizar el acceso a los espacios de participación Planificar junto con las comunidades la hora a las que se realizan las instancias de participación pública. No limitar a la prensa escrita la publicación de los mecanismos de participación Evidenciar cómo son tenidas en cuenta las consultas en la toma de decisiones	Poder ejecutivo Poder legislativo Sociedad Civil Academia

RECOMENDACIONES

Victoria Laporte (FES URUGUAY)

Teniendo en cuenta las ponencias como los resultados de los trabajos en los talleres se formulan a continuación una serie de recomendaciones. Si bien las recomendaciones son realizadas en función de los tres ejes temáticos tratados durante la actividad (acceso a información, acceso a la participación en asuntos ambientales y conflictos socioambientales) su implementación es interdependiente por lo cual debe comprenderse desde una perspectiva de derechos humanos, donde al asegurar alguno de estos aspectos se avanza hacia el mejoramiento de otros.

Se incluyen dimensiones transversales a estos ejes tales como la profundización y promoción de la rendición de cuentas y transparencia por parte del Estado lo cual

propende a una participación pública de calidad.

Acceso a la información

- Promover y fortalecer mecanismos para avanzar hacia la estandarización y transformación de datos ambientales públicos en formatos abiertos para todas las dependencias del Estado nacional y local con competencia en asuntos ambientales.
- Adoptar y priorizar mecanismos que permitan un acceso eficiente a información actualizada y completa relacionada con: estudios de impacto ambiental, datos sobre la calidad del aire y del agua, autorizaciones y

datos de seguimiento de proyectos e instalaciones, actas de las comisiones de seguimiento, de cuenca y técnico asesoras, así como de informes del estado del ambiente.

- Crear y proporcionar guías de fácil comprensión dirigidas al público en general sobre cómo y dónde acceder a la información ambiental.
- Institucionalizar

Conflictos socio-ambientales

- Fomentar y fortalecer un espacio para la discusión y definición de un modelo de desarrollo con la participación del estado, de los partidos políticos, de la sociedad civil, de los sectores productivos y de la academia.
- Promover la incorporación de derechos relacionados con el medio ambiente en el marco de la elaboración y aprobación de un Plan Nacional de Derechos Humanos.
- Fortalecer espacios conformados por la sociedad civil para el monitoreo de los compromisos asumidos por el Estado en materia medioambiental.

- Promover y avanzar hacia la creación de un Observatorio ambiental y de desarrollo sostenible que incorpore entre sus tareas el monitoreo de una eventual creación de la figura de delito ambiental²⁵.

Participación

- Institucionalizar una real participación ciudadana en la gestión ambiental a través de los espacios dados por la descentralización y desconcentración política-administrativa.
- Crear y/o perfeccionar mecanismos de participación para la gestión ambiental, de manera que esta participación se produzca desde el inicio de la consideración de un proyecto o propuesta.
- Promover la creación de redes de monitoreo participativo que integren en ciertas instancias a las comunidades directamente afectadas por un proyecto.
- Actualizar el decreto 349/005 de Evaluación de Impacto Ambiental, promoviendo la más amplia discusión.

²⁵ En junio de 2016 el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y la Fiscalía General de la Nación firmaron un memorándum de

entendimiento para avanzar hacia la creación de la figura de delito ambiental.