

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

DERECHO A LA INFORMACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

**ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE**

GUSTAVO J. FUCHS

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

© 2021, Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Reservados todos los derechos.

87p Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Manual - Ejerciendo el Derechos a la Información en América Latina:
Derecho a la Información y Derechos Humanos – San José, C.R. :
IIDH, 2020

87 p. : 21,59 x 13,97 cm.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del iidh o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Autor:

Gustavo J. Fuchs

Coordinadora operativa:

Larissa Segura

Revisión académica y de estilo:

Maylin Cordero Gamboa

Portada

Luis Hernández

Diagramación:

Gidget Monge

Artes finales:

Unidad Editorial del IIDH

Impresión:

Litografía Versalles S. A

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail: s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	9
Capítulo 1 • El derecho a la información	11
1.1 Obligaciones del Estado y límites al derecho	15
1.2 El derecho a la información en América Latina	20
1.3 El proceso general de solicitud de acceso a la información pública	21
Capítulo 2 • El derecho a un medio ambiente sano como derecho humano	25
2.1 El derecho a un medio ambiente sano en el derecho internacional	29
2.2 El derecho al medio ambiente en América Latina	36
2.3 ¿Qué obligaciones tiene el Estado en materia ambiental?	40
Capítulo 3 • El derecho a la información y el medio ambiente	49
3.1 ¿Cómo se relaciona el derecho a la información con el medio ambiente?	52
3.2 El derecho al acceso a la información y medio ambiente en el derecho internacional	55
3.3 ¿Qué obligaciones tiene el Estado en materia de información ambiental?	57
Capítulo 4 • El derecho al acceso a la información para proteger el medio ambiente	63
4.1 ¿Dónde y cómo podemos obtener información ambiental?	65
4.2 ¿Cómo podemos utilizar la información que obtenemos?	75
4.3 Recomendaciones finales	81
Referencias Bibliográficas	83

PRESENTACIÓN

Las gestiones institucionales transparentes son aquellas que se basan en una cultura de legalidad de las autoridades públicas en el manejo de recursos y toma de decisiones. Para que esta aspiración sea una realidad, deben garantizarse la rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar del reconocimiento interamericano que tienen la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como principios básicos para lograr una cultura de legalidad respetuosa de los derechos humanos, la evidencia indica que la legitimidad del ejercicio del poder se ha estancado por los casos de corrupción y abuso. Estos casos se han instaurado como prácticas debido a que no se ha difundido exhaustivamente el impacto que tiene la corrupción en la calidad de vida de personas. Además, existen normas que obstaculizan el acceso a la información pública, y persiste una débil cultura ciudadana para participar y exigir cuentas.

Haciendo este análisis, la estrategia institucional del IIDH propuso intervenir sobre el derecho al acceso a la información como requisitos para la participación ciudadana, las gestiones transparentes y la rendición de cuentas.

La publicación que acá se presenta, es una de las iniciativas del IIDH en este sentido. Específicamente, se trata de un manual que promueve el derecho a la información, guiando a ciudadanos, ciudadanas, activistas, organizaciones de la sociedad civil y a cualquier persona interesada en la materia, para ejercer este derecho en sus países, tomando en cuenta los avances en el marco del sistema interamericano y a nivel global.

Con este trabajo se espera ampliar el conocimiento y sensibilización sobre la relación causal entre la corrupción y la violación de derechos humanos, y promover la multiplicación de prácticas de control ciudadano informado con Enfoque Basado en Derechos Humanos.

José Thompson

Director Ejecutivo

INTRODUCCIÓN

El derecho al acceso a la información es un derecho fundamental para el ejercicio de la democracia, ya que permite la toma de decisiones de manera informada y, potencialmente, conlleva a la construcción de un diálogo permanente entre la ciudadanía y el gobierno. De implementarse de manera correcta, este derecho promueve la transparencia y la rendición de cuentas. Así mismo, mejora la gobernanza, al empoderar a la sociedad civil para luchar contra el deterioro del medio ambiente, así como para buscar soluciones conjuntas a los problemas que más afectan a la naturaleza.

Es por ello por lo que el derecho a la información se ha convertido, progresivamente, en un instrumento relevante que hoy forma parte de la legislación de decenas de países alrededor del mundo. Además, a lo largo de los últimos treinta años se ha promovido e implementado una cantidad importante de estándares internacionales y tratados en la materia, los cuales han fortalecido el ejercicio de este derecho y han permitido profundizar en el desarrollo de sus límites y alcances.

Esta serie de manuales, publicados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, tiene como objetivo promover el derecho a la información. Se propone como una guía para la ciudadanía, activistas, organizaciones de la sociedad civil y cualquier persona interesada en la materia, a fin de que puedan contar con herramientas para ejercer este derecho en sus países, tomando en cuenta los avances a nivel global y en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Como afirmó la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución n.º 59 de 1946: “la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas”. Por lo cual, el derecho a la información cobra una importancia cada vez mayor en la actual era de la información.

Sumado a esto, las nuevas tecnologías de la información han abierto novedosas posibilidades para el ejercicio de los derechos políticos y cívicos, fomentando una ciudadanía proactiva que quiere participar en la construcción de políticas públicas. Ello ha obligado a los gobiernos a reinterpretar el rol de la ciudadanía, cambiando la visión de esta como receptores de decisiones y de políticas públicas por aliados y colaboradores. Pero esto también ha implicado dejar atrás la cultura del secretismo estatal y la desconfianza hacia la participación ciudadana, un proceso que no ha sido fácil.

A pesar de que más de 170 países alrededor del mundo cuentan con una ley de acceso a la información, en América Latina todavía Venezuela, Cuba, Bolivia y Costa Rica no tienen legislación de este tipo. Además, persisten barreras al acceso a la información que dificultan el efecto democratizador de este derecho en varios países de la región.

El presente trabajo busca ser un aporte para extender aún más el reconocimiento del derecho humano al acceso a la información, y para otorgar fundamentos prácticos y legales para su ejercicio.

CAPÍTULO 1

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

El derecho humano al acceso a la información es un componente clave del derecho a la libertad de pensamiento, expresión y participación política. Consiste en el derecho de toda persona a buscar y recibir información en poder de órganos, instituciones y empresas del Estado, exceptuando casos en los que la información sea calificada como secreta o de acceso restringido por la Constitución o por alguna ley.

En otras palabras, el derecho a la información es el derecho de acceder libremente a información en posesión del gobierno y de cualquier entidad pública o privada que maneje fondos públicos, a todo nivel de gobierno: nacional, municipal o departamental, incluyendo órganos autónomos.

Esto significa que todas las personas tenemos derecho a solicitar y recibir información por parte de las instituciones y órganos que conforman el Estado, especialmente cuando se trata de información de interés público. Este derecho lo tenemos sin importar nuestra nacionalidad, estatus migratorio, antecedentes, ni ninguna otra consideración que pueda establecer una barrera discriminatoria. A su vez, implica que el Estado tiene la obligación de proveer esta información a cualquier persona que la requiera (Blanke & Perlingeiro, 2018).

El derecho a la información es un derecho multiplicador de otros derechos, ya que es necesario para poder ejercer plenamente nuestros derechos. Por ejemplo, si no sabemos en cuál centro de salud nos corresponde buscar atención médica, o cuáles son los requerimientos para acceder a la atención médica del Estado, no podríamos gozar de nuestro derecho a la salud, aun cuando existan leyes e instituciones creadas con el fin de garantizar este derecho.

Para comprender el derecho al acceso a la información pública, se debe partir del principio de que el Estado es un ente administrador cuya información, generada a diario a través de trámites administrativos y otras herramientas en su poder, es de interés de toda la sociedad, quien es finalmente la destinataria de sus políticas y para cuyo bienestar deberían trabajar las diferentes entidades estatales.

Además, los recursos públicos, su uso, su destino y las políticas públicas en las que se fundamentan estas inversiones son también de interés de la sociedad, dado el impacto que tienen sobre la vida cotidiana de las personas, por lo que tenemos derecho a conocer toda la información relacionada con el uso de los presupuestos públicos.

Para las personas más vulnerables de la sociedad, conocer información relacionada con las protecciones, garantías, programas sociales y las oportunidades de financiamiento que ofrece el gobierno, y cómo acceder a ello es, esencialmente, conocer respecto de sus derechos humanos y las obligaciones que tiene que cumplir el Estado como garante de esos derechos, información que en algunos casos puede ser particularmente difícil de acceder.

Como explica Alain Lavigne, profesor de la Universidad Laval de Canadá, es común que sean las personas más vulnerables las que, de entrada, enfrenten mayores dificultades para acceder y entender información referente a los recursos públicos en general: “el valor de la información consiste, esencialmente en el hecho de que permite vincular entre sí elementos que de otro modo no se conectarían... la información sobre los recursos es a su vez un recurso que a menudo se suele filtrar en la entrada del sistema” (Lavigne, 1998, p. 263).

Así como se puede solicitar información a la multiplicidad de instituciones que conforman el Estado, también se puede solicitar información, amparándose en este

derecho, a organizaciones o empresas privadas cuando estas ejecuten recursos públicos. Por ejemplo, cuando se concesiona algún servicio o proyecto de obra pública, o cuando el gobierno otorga financiamiento a una fundación privada. Esta información, referida al uso de fondos públicos, también es amparada por el derecho a la información (CIDH, 2012).

Todos estos actores son sujetos obligados a garantizar el acceso a la información. Para ello, las instituciones y organizaciones han delegado a personal o a departamentos específicos la misión de atender solicitudes de acceso a la información. En algunos países, se han creado instituciones autónomas especialmente con el fin de garantizar el acceso a la información.

Es importante señalar que los Estados pueden imponer algunas condiciones en su legislación para proteger documentos públicos que sean de carácter sensible, como la identidad de personas beneficiarias de ayudas sociales, o datos privados, así como el domicilio de personas funcionarias públicas. Sin embargo, toda condición u excepción a esta información debe estar detallada y justificada dentro del marco legal vigente. Por ello, conocer la legislación que rige en nuestro país es un paso primordial en el momento de solicitar información. En América Latina todos los países, a excepción de Bolivia, Cuba, Costa Rica y Venezuela, cuentan con una ley de acceso a la información en su marco legal.

Leyes de acceso a la información en América

PAÍS	DERECHO CONSTITUCIONAL	LEY (NÚMERO, AÑO)
Argentina	Artículo 75	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27275, 2016)
Brasil	Artículo 5	Lei de Acesso à Informação (Ley N.º 12527, 2011)
Canadá	No aplica	Access to Information Act (1985)
Chile	Artículo 19.14	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 20285, 2008)
Colombia	Artículo 20	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional (Ley N.º 1712, 2014)
Ecuador	Artículo 18	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 24, 2004)
El Salvador	Artículo 6	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto N.º 534, 2011)
Estados Unidos	No aplica	Freedom of Information Act (1966)
Guatemala	Artículo 16	Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto N.º 57, 2008)
Honduras	Artículo 72	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras (Decreto N.º 170, 2007)
México	Artículo 6	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 11-06-2002, reformada en 2015)
Nicaragua	Artículos 52 y 131	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 621, 2007)
Panamá	Artículo 42	Ley sobre Acceso a la Información Pública (Ley N.º 6, 2002)
Paraguay	Artículo 28	Ley de Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental (Ley N.º 5282, 2014)
Perú	Artículo 2.5	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley N.º 27806, 2002)
Uruguay	Artículo 3	Ley de Acceso a la Información Pública (Ley N.º 18381, 2008)

Fuente: elaboración propia.

1.1 Obligaciones del Estado y límites al derecho

El derecho a la información es intrínseco al derecho a la libertad de expresión, el cual forma parte de la Declaración Universal de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Este segundo instrumento, vinculante para 172 países -la mayoría de los países en el mundo-, obliga a los Estados a garantizar y a proteger este derecho.

Adicionalmente, el derecho al acceso a la información permite a las personas ciudadanas conocer en qué se están invirtiendo sus impuestos, así como información importante relacionada con los proyectos y decisiones del Estado que pueden afectar sus vidas cotidianas. Además, permite evaluar el desempeño y el cumplimiento de deberes de representantes electos y personas funcionarias públicas.

El espíritu del derecho al acceso a la información también es democratizador: fomenta una ciudadanía activa y genera una rendición de cuentas permanente por parte de las autoridades, ya que tiene el potencial de aumentar los espacios de diálogo entre la sociedad civil y las autoridades. A su vez, desincentiva actos de corrupción, a partir de una mayor transparencia que permite un incremento del escrutinio público.

Otro aspecto fundamental de este derecho es su centralidad para el ejercicio democrático de la participación en la toma de decisiones, ya que posibilita a las personas ciudadanas, periodistas y medios de comunicación acceder y dar a conocer información de interés público. Esta información, una vez publicada, genera debates y promueve la búsqueda de soluciones colectivas, propiciando una gobernanza colaborativa que, a su vez, fortalece la democracia y la legitimidad de las políticas públicas.

Como explica Lavigne, “si se valoriza la comunicación ‘informativa’ [en el sentido del derecho del público a la información] se ve al ciudadano como responsable de su destino” (1998, p. 259). En este sentido, la publicidad de los actos del Estado y la transparencia en la administración pública contribuyen a fomentar una democracia participativa, en la que la ciudadanía no se limita a delegar su representación, sino que la ejerce directamente. También, otorga las herramientas para expresarse con conocimiento de causa, proponer soluciones viables, asentadas en datos confiables y verificables, y llamar a cuentas a sus representantes.

Esta participación activa también reconceptualiza el papel del Estado, a partir de la difusión de información pública. El incremento en la participación de la ciudadanía, a través del acceso a la información pública y de una mayor democratización en la toma de decisiones de política pública, contribuye a la modernización del aparato estatal, al fortalecer el deber de probidad pública, el uso adecuado de los recursos públicos y la transparencia en general (Schönsteiner et al., 2012).

Para responder a su obligación de garantizar el derecho a la información, los Estados deben cumplir con obligaciones positivas, que son todas aquellas que implican un rol proactivo del Estado para proteger y promocionar un derecho humano, y obligaciones negativas, las cuales consisten en que el Estado debe abstenerse de interferir, a fin de respetar y facilitar el goce del derecho. Este conjunto de obligaciones positivas y negativas conforman lo que se conoce como la tríada de obligaciones en materia de derechos humanos, que imponen al

Estado el deber de proteger, respetar y cumplir con los derechos humanos (Gould & Shelton, 2013), como veremos con mayor profundidad en el capítulo tres.

Por ahora, es importante establecer algunas obligaciones básicas que el Estado debe cumplir para garantizar el derecho al acceso a la información pública:

OBLIGACIONES POSITIVAS	OBLIGACIONES NEGATIVAS
• Proveer y adecuar un marco legal para ejercer el derecho al acceso a la información. • Proveer mecanismos legales para apelar cualquier negativa del Estado a entregar información. • Responder de manera oportuna, y dentro de un plazo razonable, a las solicitudes de información. • Establecer sanciones a toda persona que impida el acceso a la información. • Publicación activa y periódica de datos: transparencia activa. • Habilitación de plataformas digitales gratuitas para consultar datos. • Publicación de archivos de datos en formatos accesibles y con lenguaje comprensible. • Capacitación en la materia a personas funcionarias. • Promoción del derecho al acceso a la información, a través de divulgación y campañas informativas. • Recolectar, producir y sistematizar información.	• Eliminación de trámites excesivos o innecesarios para acceder a la información pública. • Eliminación de requisitos o condiciones para acceder a información pública, tales como presentación de documentos de identidad, o razón de interés directo para la solicitud. • Eliminación de cualquier barrera práctica, sea tecnológica, económica o física, para acceder a la información. • Eliminación de cualquier discriminación de carácter práctico o legal, sea de raza, edad, nacionalidad, sexo, religión, opinión, o de otra índole. • Abstenerse de modificar u omitir información de interés público por motivos políticos o de otra índole.

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH, 2010).

Como se puede apreciar, para que el Estado cumpla con su deber de garantizar este derecho no basta solo con la publicación de datos o con satisfacer solicitudes de información. Al contrario, sus obligaciones van más allá del acceso a la información como un trámite formal, e implican asegurar una serie de garantías conexas para poder satisfacer efectivamente el goce de este derecho.

En este sentido, los Principios de acceso a la información, desarrollados por la Organización de Estados Americanos, establecen pautas claras que deberían seguir las autoridades en esta materia.

PRINCIPIOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN (OEA)

1. Toda información es accesible en principio (máxima transparencia).
2. El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos, en todos los niveles de gobierno.
3. El derecho de acceso a la información se refiere a toda información significativa, cuya definición debe ser amplia.
4. Los órganos públicos deben difundir información relacionada con sus funciones y actividades, de forma rutinaria y proactiva.
5. Deben implementarse reglas claras, justas, no discriminatorias y simples respecto al manejo de solicitudes de información, con plazos claros y razonables, proveyendo asistencia, y de acceso gratuito o bajo costo.
6. Las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser establecidas por la ley, ser claras y limitadas.
7. La carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada.
8. Todo individuo debe contar con el derecho a recurrir o apelar cualquier decisión negativa que obstruya el acceso a la información.
9. Toda persona que intencionadamente niegue u obstruya el acceso a la información, violando las reglas que garantizan ese derecho, debe ser sujeta a sanción.
10. Deben adoptarse medidas para promover, implementar y asegurar el derecho de acceso a la información, incluyendo el mantenimiento y mejoramiento de sistemas de administración, el archivo y manejo de información pública, así como promover la capacitación y entrenamiento de las personas funcionarias y divulgar las medidas existentes para acceder a la información.

La OEA, basándose en estos principios y en la jurisprudencia existente, publicó en 2010 una “ley modelo” de acceso a la información, para orientar a los países de la región en la redacción de sus leyes. Esta ley modelo incorpora los principios desarrollados por la organización, así como las principales recomendaciones de organismos internacionales en la materia, incluyendo la recomendación de crear una institución especializada e independiente para auditar el cumplimiento del derecho al acceso a la información.

La ley modelo ha dado paso a que la OEA desarrolle el Programa Interamericano sobre Acceso a la Información Pública¹, un esfuerzo institucional que busca acompañar la adopción de legislación basada en esta ley.

Ya establecidos los estándares que deberían regir en los marcos legales nacionales para ejercer el derecho a la información, así como las responsabilidades del Estado para garantizar el derecho, es importante conocer qué información podemos solicitar y en qué casos se nos puede impedir acceder a información pública.

Puede consultar la ley modelo de la OEA en:
www.oas.org/es/sla/ddi/docs/AG-RES_2607_XL-O-10_esp.pdf

¹ Creado mediante la Resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16).

En este sentido, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA (RELE-CIDH, 2016) ha aclarado el alcance de la información a la que tenemos acceso a través de este derecho, reflejando el principio del interés público:

El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de Gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos. Respecto de estos últimos, el derecho de acceso obliga a suministrar información exclusivamente respecto al manejo de los recursos públicos, la satisfacción de los servicios a su cargo y el cumplimiento de las funciones públicas mencionadas.

Es así como podemos solicitar información a cualquier entidad que maneje recursos públicos. En cuanto a personas funcionarias en particular, cualquier solicitud de información debe justificarse en el manejo de recursos públicos, la satisfacción de los servicios y el cumplimiento de las funciones públicas, que permita vincular el derecho de acceso y el interés público. Sin embargo, las personas funcionarias del Estado están sujetas a un estándar más alto, tomando en cuenta su posición jerárquica, porque su trabajo, los documentos que producen, y que se emiten desde las instituciones públicas, son de interés público. Es por ello por lo que su derecho a la privacidad debe estar balanceado con el interés público, debido al cargo que ocupan en el Estado y su función en servicio del país.

Las personas servidoras públicas que tomen la decisión final deben determinar si revelar una información de carácter privado generaría potencialmente algún daño contra la persona, y si ese riesgo se justifica ante el interés público que conlleva dicha información. Este ejercicio debe ir acompañado de una revisión de la jurisprudencia nacional e implica el balance de varios factores, los que se deben determinar caso por caso (Lemieux & Trapnell, 2016).

En cuanto a los límites que se pueden establecer al acceso a la información, como todo derecho, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) establece, en su artículo 30, los parámetros para limitar cualquier derecho:

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Esto quiere decir que, para que un Estado pueda limitar el acceso a la información, sus motivos deben ser razonables y deberían fundamentarse en un interés colectivo superior. Toda negativa por parte del Estado a revelar información debe ser justificada por el Estado mismo, a quien corresponderá demostrar el porqué de dicha medida. Sumado a esto, cualquier negación de información debe ser apelable, por lo que el Estado debe implementar algún mecanismo para este fin que permita a la persona solicitante disputar la decisión de no proveer información (RELE-CIDH, 2010).

Por ello, resulta importante que las excepciones establecidas en el marco legal sean claras y estén sujetas a pruebas estrictas, a fin de demostrar un posible daño o perjuicio al interés público. Un sistema de excepciones demasiado amplio debilitaría el ejercicio de nuestro derecho al acceso a la información (Mendel, 2009). Además, y como regla general, el régimen de excepciones al acceso a la información estipulado en el marco regulatorio debe “ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información” (RELE-CIDH, 2012, párr. 15).

¿QUÉ ES INTERÉS PÚBLICO?

En términos generales, el interés público es aquel que, de forma implícita o explícita, genera en la sociedad un acto, objeto, proyecto o norma que, debido a sus características, consecuencias o implicaciones, resulta en un interés general de la población. El interés público prevalece por encima de intereses individuales, ya que tiene un impacto sobre la sociedad en general². La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha referido a asuntos de interés público como aquellos “que afectan bienes sociales” (Corte IDH, *Fontevecchia y D’Amico vs. Argentina*, párr. 47).

Es por ello por lo que el acceso a la información en poder de las instituciones del Estado resulta de interés público: el accionar de estas instituciones afecta a toda la sociedad, en mayor o menor medida, y sus actos pueden tener repercusiones significativas para el funcionamiento del país e, incluso, de la democracia.

En el caso *Ricardo Canese vs. Paraguay* (2002), basado en una condena contra un candidato presidencial (Canese) que señaló a su contrincante por actos ilícitos cuando presidía un consorcio privado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que las declaraciones de Canese no ameritaban el proceso penal abierto en su contra, porque estas se enmarcaban en el interés público, frente a un candidato que podría llegar a ser el presidente de la república. Además, la Corte aclaró que:

... es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate amplio respecto de asuntos de interés público [...] así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes (párr. 98).

Adicional a la interpretación de cortes y jueces, existe en la legislación de los diversos países del mundo la figura legal de declaratorias de interés público, las cuales permiten a los Estados supeditar conflictos normativos y prácticos en beneficio del bien común. Estas declaratorias de interés público, sin embargo, no están exentas de revisión judicial, y pueden ser derogadas por tribunales superiores si se encuentra que la motivación detrás de la declaratoria no refleja un verdadero interés público que quede demostrado en los hechos.

Como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010), en caso de que exista un conflicto entre normas, o bien no exista una regulación que limite el acceso a una información en particular, primará el principio del derecho al acceso a la información.

Sumado a estos límites excepcionales, el Estado puede y debe limitar información que lesione el derecho a la privacidad de las personas. Para ello, debe anonimizar los datos, de manera tal que se preserve el derecho a la privacidad pero que, a la vez, se pueda acceder a aspectos de interés colectivo, tales como estadísticas penales o relacionadas con la salud.

²El concepto tiene sus raíces filosóficas en el cristianismo y el liberalismo. Como explica Marta Franch i Saguer: “La idea del interés público nace como sustituto de la noción de ‘bien común’” (2005, p. 406). Así mismo, como apunta Nora Rabotnikof (1993), el concepto de interés público surge durante la Revolución Francesa (1879) como un concepto democratizador, que busca representar el interés de las mayorías en contraste con el del gobierno.

1.2 El derecho a la información en América Latina

En el Sistema Interamericano, las resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) son de carácter vinculante, mientras que las declaraciones y documentos firmados por los Estados de la región, a pesar de no ser legalmente vinculantes, tienen un peso significativo, que busca guiar las políticas de los países del continente respecto a diversas materias. En torno al derecho a la información, varios organismos multilaterales, incluidos la OEA y la Corte IDH, se han pronunciado en la vía de fortalecer este derecho a través de resoluciones y declaraciones.

En este sentido, la jurisprudencia interamericana es clara en reconocer el derecho al acceso a la información como derecho humano, de forma general. Este reconocimiento de la Corte ha sido consistente en diversas situaciones en las que el derecho a la información ha sido objeto de consideración, independientemente de la naturaleza de los hechos o de la información en cuestión. Así mismo, la Corte ha establecido obligaciones claras para los Estados, en cuanto ha reiterado su posición en varias sentencias, la cual coincide con pronunciamientos y documentos del derecho blando (normativa no vinculante) del Sistema Interamericano.

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA

El derecho al acceso a la información se ha desarrollado también a través de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, mediante sus sentencias, ha clarificado y fortalecido la comprensión de los alcances y límites de este derecho. La Corte vela por el cumplimiento de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. A continuación, algunos casos clave en los que esta instancia interamericana se ha pronunciado respecto al derecho a la información.

Ricardo Canese vs. Paraguay (Corte IDH, 2004): [...] el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público (párr. 72).

Claude Reyes y otros vs. Chile (Corte IDH, 2006): [...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla [...] (párr. 77). La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones (párr. 90).

Gomes Lund (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil (Corte IDH, 2010): [...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada [...] Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción [...] De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado [...] (párr. 197).

1.3 El proceso general de solicitud de acceso a la información pública

Como hemos visto, el Estado tiene una obligación positiva de publicar información periódicamente y de ponerla a disposición del público. Por ello, el primer paso cuando estamos buscando información es revisar los sitios web de las autoridades, para constatar si la información que requerimos ya fue publicada. En caso de que no haya sido publicada, o que no se pueda acceder, procederíamos a enviar una solicitud de información.

Al solicitar información, la persona debe incluir en el texto de su solicitud la referencia directa a la ley que regula el derecho al acceso a la información pública en su país. Además, es aconsejable citar la jurisprudencia de la Corte IDH que respalde el derecho a acceder a información pública. La solicitud debe ser lo más detallada posible, para evitar confusiones o malentendidos que compliquen innecesariamente el proceso.

Después de redactar la solicitud de acceso a la información, es importante identificar a qué departamento y dirección de correo electrónico debe ir dirigida, principalmente para agilizar el proceso. En caso de no lograr identificar a la persona destinataria apropiada, cualquier persona funcionaria tiene el deber de indicarnos el destinatario correcto al que se debe dirigir la solicitud y, en general, orientarnos en el proceso (RELE-CIDH, 2010).

A partir del envío de la solicitud, debemos recibir un comprobante de recepción, sea un número de trámite que se asigna a nuestra solicitud, o bien una respuesta confirmando que el trámite está en curso. Idealmente, las instituciones públicas deben contar con un sistema de registro y archivo de solicitudes de información, con los correspondientes códigos numerales. En caso de que presentemos la solicitud impresa y la institución no emita algún comprobante impreso, es importante contar con una copia de nuestra solicitud para que sea sellada como recibida. El sello debe incluir la fecha y firma de la persona que recibe y, preferiblemente, también la hora.

Una vez que el departamento encargado confirma la recepción de la solicitud, al día siguiente comienza a regir el periodo de tiempo estipulado en la ley de acceso a la información respectiva, según su país, excluyendo fines de semana y días feriados. Si usted solicita una cantidad importante de información, la institución o departamento puede pedir una prórroga. Esta no puede ser desproporcional y no debería excederse de un segundo periodo igual o menor al establecido en la ley. En algunos países, como Ecuador, Guatemala y Chile, las leyes de acceso a la información contemplan un plazo máximo de extensión de prolongación (Mendel, 2009).

Transcurrido el tiempo de respuesta, y una vez que hemos recibido la información solicitada, podemos revisar los datos y decidir si efectivamente corresponden a nuestra solicitud, o si requerimos más información que no nos fue facilitada. Por otra parte, si la institución o departamento rechaza nuestra solicitud, debemos evaluar: a) Por qué motivo se rechazó nuestra solicitud. b) A partir del motivo citado, ¿está el rechazo amparado en una ley? En ambos casos, es importante tener en cuenta que, de estar inconformes con las razones brindadas, la ley de acceso a la información debe contener algún mecanismo de apelación al cual podamos llevar nuestro reclamo. En algunos países, existen plazos establecidos por ley para presentar apelaciones ante las instancias designadas.

Si la ley no contiene un mecanismo específico de apelación, o si no recibimos ninguna respuesta ante nuestra solicitud de información, podemos apelar directamente a la Corte Constitucional, amparándonos en el derecho constitucional y en el derecho humano al acceso a la información, y utilizando la jurisprudencia interamericana y los tratados vinculantes como respaldo. O bien, podemos pedir a la Institución Nacional de Derechos Humanos que actúe como mediadora e interceda ante las autoridades correspondientes en defensa de nuestro derecho. La mayoría de las leyes de acceso a la información establece un régimen de sanciones por incumplimiento de las obligaciones estipuladas en estas, lo cual permite interponer una denuncia directamente contra una persona funcionaria ante el Ministerio Público, o ante la instancia que indique el marco legal de nuestro país.

En algunos casos, el acceso a ciertos documentos puede tener un costo. Este no debería ser excesivo, ya que como indica el Comité Jurídico Interamericano, la información debe ser de “acceso gratuito o de bajo costo y que, en ese caso, no exceda el costo de copiado o envío de la información” (CIDH-RELE, 2010, p. 8).

HABEAS DATA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

El habeas data es el derecho de toda persona a conocer cualquier información de sí misma que está en manos del Estado o de entes privados y, cuando sea el caso, exigir la rectificación, supresión, actualización o confidencialidad de esos datos (Mendel, 2009).

Si la información que estamos solicitando se refiere a nuestra persona, podemos apelar directamente a la figura de habeas data que, además, es un derecho constitucional en varios países de la región. Si no existe esta figura en el marco legal de su país, el derecho al acceso a la información incluye el habeas data, tal como lo indica la CIDH en el “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”: aparte del derecho general de acceso a la información en poder del Estado, “toda persona tiene el derecho a acceder a información sobre sí misma, sea que esté en posesión del gobierno o de una entidad privada” (CIDH-RELE, 2010, p. 17).

En caso de que la institución se niegue a entregar la información solicitada, existen varios escenarios frente a los cuales tenemos diferentes opciones:

- 1. La institución da razones para negarse a entregar la información solicitada**

La persona solicitante debe verificar si las razones dadas para negar la información se apegan a la ley de acceso a la información vigente. En todo caso, se puede apelar esta decisión y debería haber mecanismos para ello contemplados en la ley.

- 2. La institución no responde dentro del plazo legal de tiempo de respuesta**

La persona solicitante puede escribir de nuevo a la institución para dar seguimiento a la solicitud original, puede volver a enviar una solicitud, o bien solicitar la intervención de la Institución Nacional de Derechos Humanos de su país para que la entidad de la cual se requiere información cumpla con su deber. De cualquier manera, ante la extensión fuera de la legalidad, la persona solicitante puede recurrir a la vía judicial, debido al incumplimiento de la ley y apelando a su derecho constitucional.

3. La institución no entrega la información y no da razones para negarse a entregarla

Se puede contactar a la Institución Nacional de Derechos Humanos para que tutele nuestro derecho, o bien presentar una denuncia en los tribunales por violación al derecho constitucional y por incumplimiento de la ley.

En los siguientes capítulos analizaremos la relación entre la protección del medio ambiente, los derechos humanos y el derecho a acceder información ambiental. No obstante, conviene recordar que el derecho a la información abarca cualquier tipo de información en poder del Estado, lo que implica que el acceso a la información ambiental, con el fin de proteger el medio ambiente, no debe limitarse estrictamente a aspectos ambientales. Como veremos, una estrategia clara de protección del ambiente, a partir de información pública, requiere que abarquemos todos los recursos informativos a nuestra disposición.

CAPÍTULO 2

EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO COMO DERECHO HUMANO

Los seres humanos, como todos los seres vivos en este planeta, dependemos del medio ambiente y de sus recursos para sobrevivir. Aunque este enunciado es más que evidente, y deja clara la relación entre el ambiente y la vida humana, en el ámbito del derecho internacional y nacional la normativa en materia de derechos humanos se ha desarrollado independiente de la medioambiental, generando una brecha conceptual que ha sido retomada con significativa fuerza a partir de la década de 1980.

Comprender la relación entre un medio ambiente sano y nuestros derechos humanos nos permite desarrollar estrategias de protección de una manera integral, relacionadas tanto con la recolección de información como con la participación pública o judicial. Además, nos permite dimensionar los efectos sobre nuestros derechos individuales y colectivos, más allá del impacto que la degradación del medio ambiente acarrea a la naturaleza.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) es el pilar fundamental desde el cual se ha avanzado hacia la construcción de un marco normativo internacional, a fin de garantizar y proteger derechos que aseguren una vida digna para todas las personas, sin importar su nacionalidad, religión o procedencia étnica. A partir de la adopción del texto por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas³, se desarrollaron dos tratados vinculantes basados en la Declaración, que codifican lo dispuesto en ella: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto DESC, 1969) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto DCP, 1969).

Entre los derechos que forman parte del Pacto DESC, se encuentra el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, cuyo articulado vincula directamente este derecho con el medio ambiente, aunque en términos poco claros:

Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
- El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
- La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
- La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad (artículo 12.2).

Como se puede apreciar, el Pacto se refiere a la higiene del medio ambiente, un concepto que no se define claramente en el texto pero que, como veremos, debe ser interpretado como un medio ambiente sano. A pesar del notable avance que significó la adopción de la Declaración Universal, y la subsiguiente firma y ratificación de los dos tratados mencionados, en ninguno de los documentos se incorporó una mención explícita al derecho humano al medio ambiente. Aunque pareciera imposible desvincular los derechos humanos de la protección del ambiente, en el contexto en el que se desarrollaron esos tratados el tema medioambiental aún no había cobrado la importancia que tiene hoy.

³ Es importante resaltar que la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217-A-(III), no posee carácter vinculante.

En aquel entonces, después de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), se consideraban los recursos naturales como recursos infinitos cuyo valor era definido en función de la producción de bienes comerciales. Por ello, las principales preocupaciones referentes al medio ambiente giraban en torno a la relación entre población y cantidad de recursos disponibles, que a su vez eran problemas estudiados principalmente a escala nacional, o bien desde un enfoque geopolítico (Stevís, 2005).

Esta percepción fue modificándose a inicios de la década de 1960, cuando varios autores alertaron acerca de los crecientes peligros de la contaminación y la necesidad de proteger el medio ambiente (Steans et al., 2010). Un trabajo particularmente influyente fue la Tragedia de los comunes (1968), texto de Garret Hardin que proponía un dilema en apariencia irremediable: utilizando la parábola de un pastor con su rebaño, el autor señalaba que, al explotar bienes comunes -los recursos naturales- para beneficio individual, la racionalidad del sistema de producción capitalista llevaría naturalmente al incremento de la explotación de estos recursos de forma ilimitada, a pesar de que la naturaleza tiene una capacidad limitada. Concluía Hardin que dejar “lo común en libertad arruinaría a todos” (Hardin en Stevenson, 2017, p. 20). La reflexión de Hardin revivió una discusión amplia en torno al consumo, el bien común y los límites de la naturaleza (Durning, 1994; Bollier, 2008), lo cual, sumado a la creciente evidencia científica, contribuyó a que el tema ambiental cobrara una dimensión global.

Es en este contexto en el que la comunidad internacional reconceptualiza las discusiones en torno al medio ambiente y este comienza a cobrar un peso mayor en la agenda global, ya no desde la competencia por el control de los recursos o las preocupaciones poblacionales, sino desde la conceptualización de los problemas medioambientales como compartidos y de escala global.

Este cambio de paradigma y la inminente amenaza del calentamiento global motivaron la búsqueda de nuevas estrategias para fortalecer la protección del medio ambiente. Ante el notable desarrollo de los derechos humanos y el consenso universal en torno a ellos, las Naciones Unidas, personas expertas de la comunidad científica y personas defensoras de los derechos humanos encontraron una fuente de fortalecimiento en los mecanismos e instrumentos de protección de derechos existentes, a fin de vincular el derecho a un medio ambiente sano, tal como lo hace el Pacto DESC.

De esa manera, emerge una amplia discusión que continúa hasta hoy y se ve reflejada en varios instrumentos del derecho internacional. A pesar de que, como veremos a continuación, en su mayoría se trata de normas no vinculantes del derecho blando, tal como declaraciones, resoluciones y pronunciamientos, estas han dado paso al surgimiento de una serie de principios y al fortalecimiento de conceptos que permiten, cada vez más, entrelazar la protección de los derechos humanos con la preservación del medio ambiente.

Es importante destacar que la jerarquía en el derecho internacional debe ser tomada en cuenta a la hora de analizar las herramientas jurídicas disponibles para proteger el medio ambiente y para solicitar información a las autoridades. Recordemos que, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), los Estados Parte de un tratado deben cumplir de buena fe con las obligaciones que les impone dicho pacto (art. 26) y no podrán invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación ante el incumplimiento de sus obligaciones establecidas en el tratado (art. 27). El derecho internacional permite fortalecer denuncias, peticiones y argumentos, como parte de una estrategia legal para defender el medio ambiente, lo cual, a

su vez, debe contrastarse con la legislación interna y con los hechos particulares que fundamenten la acción de protección, denuncia o solicitud de información. Algunos instrumentos internacionales tienen un alcance limitado, sin embargo, no dejan de ser relevantes para exigir el cumplimiento de nuestros derechos.

JERARQUÍA DE FUENTES DE DERECHO EN EL DERECHO INTERNACIONAL

Para determinar qué tan vinculante es un instrumento del derecho internacional para los Estados, es importante conocer la relación jerárquica entre las fuentes del derecho internacional. A continuación, una relación jerárquica de las fuentes, a partir del artículo 38 (1) del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Tratados y reglas expresamente reconocidas (bilaterales y multinacionales): son la fuente más importante en la jerarquía, ya que constituyen un compromiso explícito del Estado de cumplir con lo pactado en un documento, o reglas expresamente reconocidas por los Estados. Hay dos tipos de instrumentos en esta categoría:

1. Tratados, pactos o convenciones que establecen reglas y compromisos concretos y vinculantes para los Estados firmantes.
2. Normativa no vinculante, conocida como derecho blando, en la que no se establecen compromisos vinculantes para los Estados, pero se reconocen principios y acuerdos colectivos.

La costumbre internacional: consiste en una práctica generalmente aceptada como parte del derecho internacional, aun cuando no esté codificada, la cual se evidencia a partir de su repetición en documentos, declaraciones y actos oficiales de los Estados.

Principios generales de derecho: estos son principios emanados del derecho local e internacional, ampliamente reconocidos; son utilizados por los jueces para llenar vacíos legales y para interpretar tratados y costumbre.

Jurisprudencia y trabajos de juristas: esta fuente cumple una función auxiliar, por lo que está por debajo de las demás. La jurisprudencia, a su vez, es de jerarquía superior a los trabajos de juristas. Y entre las decisiones judiciales, también tienen mayor jerarquía aquellas provenientes de cortes e instancias semijudiciales internacionales (comités de Naciones Unidas que resuelven casos, por ejemplo) en relación con la jurisprudencia de cortes nacionales.

Fuente: elaboración propia, a partir de Akehurst (1976).

2.1 El derecho a un medio ambiente sano en el derecho internacional

Los primeros esfuerzos por dimensionar la importancia global de preservar el medio ambiente surgen entre las décadas de 1960 y 1970, cuando la comunidad científica, con apoyo del sistema de Naciones Unidas, comienza a alertar acerca de los efectos de la degradación del medio ambiente a nivel mundial y la amenaza que representan para la humanidad (O'Neill, 2009). A partir de nuevos datos y estudios, y de la creciente noción de un problema ambiental internacional, Naciones Unidas organizó la Conferencia de Estocolmo (1972), el primer encuentro internacional para abordar el tema ambiental (Speth & Haas, 2006). La Conferencia dio paso a la Declaración de Estocolmo, por medio de la cual los países asistentes se comprometieron con una serie de principios, no vinculantes, que comenzaron a delimitar sus responsabilidades internacionales.

Durante la redacción de la Declaración, la delegación de Estados Unidos propuso el reconocimiento del derecho humano a un ambiente sano, sin lograr un consenso. Esto resultó en un reconocimiento “a medias” del derecho, estipulado en el Principio n.º 1 de la Declaración (Anton & Shelton, 2011).

DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO (1972)

La Declaración fue producto de la Primera Cumbre de la Tierra. Consta de 26 principios que abarcan una amplia diversidad de temas relacionados con la responsabilidad de los Estados en cuanto a la protección del medio ambiente. A continuación, algunos principios clave:

Principio 1: El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad [...]

Principio 12: Deberían destinarse recursos a la conservación y mejoramiento del medio ambiente teniendo en cuenta las circunstancias y las necesidades especiales de los países en desarrollo [...]

Principio 18: Como parte de su contribución al desarrollo económico y social se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente [...]

Principio 22: Los Estados deben cooperar para continuar desarrollando el derecho internacional en lo que se refiere a la responsabilidad y a la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales [...]

Es importante resaltar que esta discusión en el contexto de Estocolmo impulsó un debate académico incipiente en torno al vínculo entre derechos humanos y medio ambiente, que fue permeando las percepciones de actores políticos e influyendo en el ámbito internacional. A pesar de no incorporarse el derecho humano al medio ambiente en la declaración final, este debate motivó a que decenas de países introdujeran disposiciones constitucionales para reconocer el derecho humano a un ambiente sano, que hoy está contemplado en la Carta Magna de más de 130 países (ibidem; Shelton, 1993).

Otro resultado importante de Estocolmo fue la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA), que jugó -y continúa jugando- un papel fundamental en la producción de información, estudios y datos relacionados con el medio ambiente, así como en gestionar esfuerzos internacionales para abordar los problemas medioambientales más relevantes. Su creación fue clave en un momento en que se incrementaba el número de países que emprendían procesos de industrialización, y la emergente globalización aceleraba la contaminación y la degradación del medio ambiente. El contexto y los esfuerzos del PNUMA permitieron que el tema ambiental adquiriera dimensiones regionales e internacionales (O'Neill, 2009). Aunque la siguiente cumbre planetaria se llevaría a cabo hasta 1992 (en Río de Janeiro, Brasil), entre 1972 y 1992 se firmaron tratados internacionales importantes que abordaban diversas preocupaciones medioambientales.

Entre los tratados más destacados se encuentra el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (MARPOL) de 1973, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), también de 1973, la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres y el Convenio sobre la Contaminación

Atmosférica Transfronteriza a Gran Distancia (ambos de 1979), y, tal vez el esfuerzo más exitoso en la historia del derecho internacional ambiental⁴: el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985), que dio paso al Protocolo de Montreal (1987).

En cuanto al desarrollo del derecho humano al medio ambiente, durante este periodo también se dieron avances significativos. En 1987 se publicó el influyente informe de la Comisión Brundtland, designada por el Secretario General Javier Pérez de Cuéllar y liderada por la Primer Ministra noruega Gro Harlem Brundtland. El informe introdujo el concepto de desarrollo sostenible y trazó una hoja de ruta planetaria para alcanzarlo. También, fue pionero en reconocer el derecho humano a un medio ambiente sano como parte del concepto de desarrollo sostenible:

La sostenibilidad requiere del cumplimiento de responsabilidades más amplias por los impactos de decisiones. Esto requiere cambios en las estructuras institucionales que deben velar por el interés común. Algunos cambios necesarios en la estructura legal parten del reconocimiento que un medio ambiente adecuado para la salud y el bienestar es esencial para todos los seres humanos, incluidas generaciones futuras⁵ (párr. 76).

La influencia del Informe Brundtland y de la Declaración de Estocolmo se vio materializada en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1986) y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), únicos dos instrumentos vinculantes que reconocen el derecho a un medio ambiente sano como derecho humano.

Pero el legado de Estocolmo también se vio reflejado unos años después, cuando se llevó a cabo la Cumbre Internacional para la Protección de la Atmósfera Global en La Haya (1989). Al finalizar el evento, veinticuatro países firmaron la Declaración de la Haya sobre el Ambiente, que reconoce el vínculo entre el derecho a un medio ambiente sano como derecho humano, en términos similares a la Declaración de Estocolmo y, además, relaciona el derecho a la vida con la protección del ambiente (Shelton, 1993).

También, y de forma significativa debido a su carácter vinculante, en 1989 se firma la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el tratado más ratificado en la historia, con 195 Estados Parte. En su artículo 24.2 incorpora la protección del medio ambiente como componente del derecho a la salud de los niños y las niñas. Ese mismo año, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que obliga a los Estados a adoptar "medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados" (artículo 4), reconociendo un derecho al medio ambiente para estos pueblos. Así mismo, incluye protecciones para sus territorios y recursos (arts. 2, 6, 7 y 15), y establece la obligación de llevar a cabo estudios de impacto social y ambiental para cualquier actividad que se desarrolle en sus territorios (art. 7.2).

⁴ El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono fue un tratado novedoso en cuanto introdujo un modelo para futuros tratados ambientales. Basado en la Convención contra la Contaminación Transfronteriza, introdujo herramientas flexibles, a través del Protocolo de Montreal, para generar incrementos graduales en los compromisos adquiridos por los países firmantes, así como incentivos y medidas para mejorar su cumplimiento. El tratado y su protocolo fueron tomados como base para desarrollar el régimen internacional para combatir el cambio climático.

⁵ Traducido por el autor, del original: "Sustainability requires the enforcement of wider responsibilities for the impacts of decisions. This requires changes in the legal and institutional frameworks that will enforce the common interest. Some necessary changes in the legal framework start from the proposition that an environment adequate for health and well-being is essential for all human beings including future generations."

En 1990, dos años antes de la Cumbre de Río, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 45/94, la cual reconoce que todas las personas tienen derecho a condiciones de vidas adecuadas, en un medio ambiente de calidad, y que ello implica la obligación de una mejora continua del ambiente, tanto para generaciones actuales como futuras (párr. 4).

En el contexto de la Cumbre de Río (1992) resurgiría la discusión relacionada con el derecho a un medio ambiente sano. Si bien los textos preparatorios del encuentro muestran que se discutió introducir el reconocimiento explícito del derecho humano al medio ambiente, no existió el nivel de consenso necesario para que se incluyera esta propuesta en el texto final de la declaración (Shelton, 1992). Sin embargo, esta vez con una sociedad civil cuyo rol era cada vez más importante, a través de ONG internacionales y el creciente movimiento ambientalista global, la declaración final de la cumbre reconoció el vínculo entre la participación ciudadana y la defensa del medio ambiente, e impulsó la importancia de vincular la protección ambiental con el acceso a la información.

El logro más notable de la Cumbre de Río fue la negociación y firma de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCC, por sus siglas en inglés). Este instrumento aborda el fenómeno del cambio climático, cuyas repercusiones representan una amenaza para la supervivencia de la humanidad. En el párrafo 1 la Convención reconoce el impacto de este fenómeno sobre el bienestar y la salud humana, buscando solventar la brecha entre el desarrollo del derecho internacional ambiental y los derechos humanos.

En el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de la UNFCCC, este avance ha implicado la introducción de disposiciones en las que progresivamente se ha reconocido el vínculo entre el cambio climático y los derechos humanos⁶, proceso que culmina con el Acuerdo de París (2015). Este ha incorporado artículos clave para dimensionar dicha relación. Por ejemplo, en su preámbulo reconoce el vínculo entre la protección del medio ambiente y la alimentación (párr. 9), el derecho al trabajo (párr. 10), y las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, con un claro enfoque de género (párr. 11).

Sumado a ello, la Cumbre de Río también introdujo la Agenda 21, un plan de acción global para lograr un desarrollo humano sostenible para el año 2000. En la agenda se estableció claramente el nexo entre derechos humanos y medio ambiente, mediante la integración de objetivos con enfoque de derechos humanos en un plan de acción ambiental (Ulucak et al., 2019). Además, la Agenda 21 sentó las bases para renovar el compromiso global con los objetivos de desarrollo sostenible en la posterior Agenda 2030, que se encuentra en ejecución.

A pesar de la creciente comprensión del vínculo entre medio ambiente y derechos humanos, hasta la fecha no existe un tratado internacional global que reconozca el derecho humano a un ambiente sano. Debido a este vacío legal, en 2012 el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó la resolución 19/10, que creó la figura del Relator Especial sobre los derechos humanos y el medio ambiente, con el mandato de estudiar y promover este nexo. Desde entonces, el Consejo ha adoptado una serie de resoluciones que reafirman el vínculo⁷, y el Relator Especial desarrolló los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente (2018).

⁶ Ver, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos N.º 7/23 (2008), 10/4 (2009), 18/22 (2011), 26/27 (2014), 29/15 (2015), 32/33 (2016), 35/20 (2017), 38/4 (2018), en las que el Consejo se refiere a la relación entre el cambio climático y los derechos humanos en general, y los derechos de poblaciones vulnerables en particular.

⁷ Ver las Resoluciones N.º 25/21 (2014), 28/11 (2015), 31/8 (2016), 34/20 (2017) y 37/8 (2018).

DECLARACIÓN DE RÍO (1992)

La Declaración fue el resultado de la Segunda Cumbre de la Tierra, en la que participaron más de 170 países y más de 100 jefes de Estado. Consta de 27 principios que abarcan diversos temas relacionados con la protección del medio ambiente. Aunque no es de carácter vinculante, los principios desarrollados en ella constituyen herramientas legales a las que han recurrido la Corte Internacional de Justicia y otros tribunales internacionales. A continuación, algunos principios clave contenidos en la Declaración:

Principio 7: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial [...] En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.

Principio 8: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.

Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas [...]

Principio 15: Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

Principio 16: Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.

Principio 17: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.

Principio 27: Los Estados y las personas deberán cooperar de buena fe y con espíritu de solidaridad en la aplicación de los principios consagrados en esta Declaración y en el ulterior desarrollo del derecho internacional en la esfera del desarrollo sostenible.

Pero tal vez la fuente más importante del reconocimiento de este derecho humano, y la más completa, proviene del trabajo del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), creado a través del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). El CDESC tiene como mandato dar seguimiento a la implementación del Pacto DESC y, además, interpretar sus artículos para aclarar y profundizar en la comprensión de las implicaciones y las obligaciones de los Estados para garantizar cada derecho. Comúnmente, este ejercicio lo hace el Comité a través de Observaciones Generales, reportes de país y reportes sobre los países integrantes del Pacto. Es a través de estos mecanismos que, gradualmente, el CDESC ha desarrollado el derecho a un medio ambiente sano como conexo al derecho a la salud, tal como se mencionó al inicio del presente capítulo, y al derecho a la alimentación.

Así, en su Observación General N.º 14 (2000), el CDESC abordó el artículo 11 del Pacto -al disfrute del más alto nivel posible de salud- y estableció que:

[...] la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al 'más alto nivel posible de salud física y mental' no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano (párr. 4).

Este vínculo realizado por el Comité permite comprender la salud como un derecho que va más allá del acceso a medicamentos o a servicios médicos, e implica un abordaje integral de los elementos que permiten gozar de una vida sana y de calidad. Además, el Comité clarifica que la referencia a higiene ambiental en el artículo 12.2 del Pacto DESC debe ser comprendida como la adopción de medidas preventivas frente a factores ambientales perjudiciales, que afecten directa o indirectamente a la salud humana (párrafo 15).

Sumado a esto, en su Observación General N.º 12 (1999), en la que abordó el derecho a la alimentación (en relación con el artículo 11 del Pacto DESC), el Comité explicó que:

[...] el derecho a una alimentación adecuada está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos. Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos (párr. 4).

A partir de este reconocimiento del vínculo entre el derecho a la alimentación y las políticas ambientales adecuadas, el Comité enfatizó en el concepto de adecuación y sostenibilidad de los alimentos, para aclarar que por alimentación adecuada se debe entender alimentos sin adulteración o sustancias nocivas (párrafo 10), por lo cual el Estado debe implementar medidas ambientales en esa dirección.

Sumado a estas dos Observaciones Generales, el derecho a un medio ambiente sano como derecho humano también ha sido desarrollado por el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), firmado en 1981. Siguiendo un razonamiento similar al CDESC, el Comité CEDAW ha señalado, en pronunciamientos y en varias recomendaciones a países, que un medio ambiente sano es una condición necesaria para ejercer el derecho a la alimentación, al agua y saneamiento, entre otros⁸. En este sentido, el Comité ha resaltado que un medio ambiente sano es una condición necesaria para el goce pleno de los derechos humanos de las mujeres.

⁸ Para consultar un análisis exhaustivo en relación con el trabajo del Comité CEDAW, ver: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas, (2013). Mapping Human Rights Obligations Relating to the Enjoyment of a Safe, Clean, Healthy and Sustainable Environment. Individual Report on the United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/MappingReport.aspx>

El Comité CEDAW también emitió la Recomendación General N.º 37 (2018), en la que aclaró a fondo la relación entre los derechos humanos y el cambio climático. En este sentido, dicho Comité explicó que:

[...] las mujeres y las niñas tienen más probabilidades de quedar expuestas a los riesgos desencadenados por los desastres y a las pérdidas relacionadas con sus medios de subsistencia, y son menos capaces de adaptarse a los cambios de las condiciones climáticas... A los efectos de la presente recomendación general, se entiende por desastres todos los fenómenos de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debido a peligros naturales o de origen humano, así como a peligros y riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos (párrs. 3 y 13).

La interpretación del Comité CEDAW, la del CDESC, así como pronunciamientos de otros organismos de derechos humanos del sistema de Naciones Unidas, motivaron a que, como ya se mencionó, en 2012 el Consejo de Derechos Humanos designara a un relator especial para investigar los vínculos entre el derecho internacional ambiental y los derechos humanos (Resolución 19/10).

El primer relator asignado, John Knox, emitió su informe final en 2018 (UN Doc. A/HRC/37/59), que incluyó los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente, los cuales indican las principales responsabilidades de los Estados, a partir de la revisión de los instrumentos internacionales vigentes.

En septiembre de 2019 los comités de los principales tratados de derechos humanos⁹ emitieron un comunicado conjunto, en el cual resaltaron la relación entre el cambio climático y los derechos humanos, aclarando que los Estados tenían una responsabilidad de prevenir los daños ambientales previsibles que pudiesen interferir con el goce pleno de los derechos humanos¹⁰.

Aunque todavía no existe un documento globalmente vinculante en el que se establezca el derecho humano a un ambiente sano, los diversos instrumentos internacionales vinculantes y del derecho blando, así como la legislación interna de la mayor parte de países alrededor del mundo, confirman que existe un reconocimiento de este vínculo, aun cuando se pueda debatir la relación jurídica particular. Como reconocía el Consejo de Derechos Humanos en la Resolución 37/8 (2018), más de 100 países alrededor del mundo reconocen en su legislación interna, y a través de instrumentos del derecho internacional, el derecho a un medio ambiente sano.

⁹ El Comité DESC, el Comité CEDAW, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Comité de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares.

¹⁰ Ver: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24998&LangID=E>

NUESTRO DERECHO A LA SALUD Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

Decenas de décadas de estudios científicos coinciden en señalar que la emisión de dióxido de carbono (CO₂) y otros gases, producto del uso de combustibles fósiles, constituyen el principal factor responsable del cambio climático que ha experimentado el planeta desde la Revolución Industrial (1760-1840) hasta nuestros días, el cual representa la mayor amenaza a la supervivencia de la especie humana.

Más allá de los futuros escenarios catastróficos que han intentado ilustrar películas como *Cielo de Medianoche* (2020), numerosos estudios han revelado que la contaminación atmosférica está ocasionando, en este momento, la muerte prematura de millones de personas alrededor del mundo. Se estima que la contaminación derivada de los combustibles fósiles ocasiona entre 3.4 y 10.2 millones de muertes al año (Risk Factor Collaborators, 2018; Vohra et al., 2021), por lo cual esta afectación a la salud también amenaza nuestro derecho a la vida.

Es por ello por lo que la Corte Europea de Derechos Humanos ha emitido varias sentencias en las que ha encontrado una afectación directa a la salud a causa de los niveles de contaminación atmosférica¹¹, concluyendo que esto constituye una violación al derecho a la vida de las personas. En la sentencia de *Öneryildiz vs. Turquía* (2004) la Corte estableció que el Estado tiene la responsabilidad de resguardar las regulaciones y las medidas preventivas necesarias para garantizar el derecho a la vida.

A partir de la importancia que ha ido cobrando la materia en la jurisprudencia europea, la Comisión Europea ha presentado acusaciones ante la Corte Europea de Justicia (CEJ) contra varios países de la región, por incumplir con los límites de contaminación atmosférica fijados por las entidades regulatorias comunitarias en 2005. Hasta el momento, la CEJ ha condenado a Rumania, Bulgaria, Portugal, Polonia, Eslovenia, Suecia, Italia y, más recientemente, a Hungría (2021), por no cumplir con los límites establecidos necesarios para la protección del medio ambiente y la salud. Francia fue condenada por la CEJ debido a sus altos niveles de nitrógeno dióxido, mientras que, a nivel nacional, la Corte Administrativa de París también condenó al gobierno francés por incumplir con la meta de reducción de emisiones adoptada en el marco del Acuerdo de París (2016).

Fuente: elaboración propia.

2.2 El derecho al medio ambiente en América Latina

Como hemos visto en este capítulo, si bien existen vínculos claros entre el medio ambiente y los derechos humanos, e incluso los principales órganos del sistema de Naciones Unidas interpretan la existencia del derecho a un medio ambiente sano, persiste un vacío en cuanto a instrumentos legalmente vinculantes en relación con este derecho. Uno de los únicos dos tratados vinculantes que lo incorporan explícitamente es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador, 1988), que ha sido firmado y ratificado por varios países de la región¹².

Es importante destacar que el Protocolo se circunscribe explícitamente a los derechos económicos, sociales y culturales, consignados en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Esto ha implicado un reto jurídico significativo: el artículo 26 no ha sido plenamente desarrollado por los Estados, tampoco por los órganos de protección del Sistema Interamericano.

¹¹ Ver, por ejemplo: *López-Ostra vs. España* (1994), *Öneryildiz vs. Turquía* (2004) y *Fadeyeva vs. Russia* (2005).

¹² Un total de trece países han firmado y ratificado el Protocolo: Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Ante ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana (Corte IDH) han optado por estrategias jurídicas que vinculan otros derechos más desarrollados, como el derecho a la vida o a la propiedad colectiva, para sustentar violaciones en las que la degradación ambiental juega un rol fundamental, sin que esto signifique que se deje de reconocer el derecho autónomo en las resoluciones y medidas que adoptan estos organismos (AIDA, 2008).

El Protocolo es una adenda a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es decir, una extensión de los compromisos adquiridos en el tratado original. En este caso, el Protocolo de San Salvador busca fortalecer los derechos económicos, sociales y culturales, por lo que se incluye el derecho a un medio ambiente sano dentro de esta familia de derechos.

El reconocimiento explícito de este derecho en el Protocolo de San Salvador es producto del vínculo establecido por el Comité DESC entre el derecho a un medio ambiente sano y los derechos económicos, sociales y culturales. Así, en el artículo 11, el tratado establece que:

1. Todos tienen derecho a vivir en un ambiente sano y a tener acceso a servicios públicos básicos.
2. Los Estados Partes deben promover la protección, la preservación y el mejoramiento del ambiente.

Este abordaje ha influido en la legislación ambiental y en disposiciones constitucionales en toda América Latina, y ha permitido a la Corte IDH desarrollar una amplia jurisprudencia que enlaza los derechos humanos con el derecho a un medio ambiente sano.

En términos generales, todos los países de la región cuentan con una disposición constitucional que reconoce el derecho a un ambiente sano y, exceptuando Brasil y República Dominicana, cuentan con una ley marco, o ley general, que establece las principales responsabilidades legales para la protección del medio ambiente. No obstante, conviene resaltar que existen notables variaciones en la legislación ambiental de los países de la región, por lo cual se debe recurrir a un análisis más detallado en cada país, sus leyes y jurisprudencia, para conocer a fondo la legislación específica que aplica a cada caso. Sin embargo, y de manera general, las disposiciones constitucionales y los marcos legales principales nos permiten identificar nuestro derecho a un ambiente sano y las principales responsabilidades que deben cumplir las autoridades en materia ambiental, de acuerdo con la normativa interna.

Sumado a la legislación nacional de cada país, que debe adecuarse a los tratados y compromisos internacionales asumidos, la CIDH y la Corte IDH han emitido su criterio en varios casos en los que el derecho a un medio ambiente sano ha sido discutido. Si bien los casos presentados ante los mecanismos interamericanos han estado relacionados, en su mayoría, con pueblos originarios, tanto la Corte como la Comisión han demostrado el vínculo entre un medio ambiente sano y el derecho a la vida, la salud y la cultura, entre otros. Estos casos han permitido aclarar aún más las obligaciones de los Estados en cuanto a la protección del ambiente como derecho humano, en el marco del Sistema Interamericano.

LEGISLACIÓN AMBIENTAL GENERAL EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	DERECHO CONSTITUCIONAL (AÑO)	MARCO LEGISLATIVO AMBIENTAL (NUMERO, AÑO)
Argentina	Artículo 41 (1994)	Ley General del Ambiente (N.º 25675, 2002).
Brasil	Artículo 225 (1988)	No existe una ley marco. La Ley para la Política Ambiental Brasileña (N.º 6938, 1981) regula la gestión y protección del medio ambiente.
Bolivia	Artículo 7 (2009)	Ley del Medio Ambiente (N.º 1333, 1992).
Chile	Artículo 19 (1980)	Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (Ley 19300, 1994).
Colombia	Artículo 79 (1991)	Ley General Ambiental (N.º 99, 1993).
Costa Rica	Artículo 50 (1949)	Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554, 1995).
República Dominicana	Artículo 67 (2010)	Ley General sobre Medio Ambiente (N.º 64-00, 2000).
Ecuador	Artículo 86 (2008)	Ley de Gestión Ambiental (N.º 37, 1999).
El Salvador	Artículo 34 (1983)	Ley del Medio Ambiente (Decreto N.º 233, 1998).
Guatemala	Artículos 64 y 97 (1985)	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto N.º 68-1986).
Honduras	Artículo 145 (1982)	Ley General del Ambiente (Decreto N.º 104-1993).
México	Artículo 4 (1917)	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (N.º DOF 09-01-2015, 1988).
Nicaragua	Artículo 60 (1986)	Ley General del Ambiente y los Recursos Naturales (N.º 217, 1996).
Panamá	Artículo 118 (1972)	Ley General del Ambiente (N.º 41, 1998).
Paraguay	Artículo 7 (1992)	No existe una ley marco. La Ley N.º 1561, 2000, crea el Sistema Nacional del Ambiente, para la gestión y protección del medio ambiente.
Perú	Artículo 123 (1993)	Ley General del Medio Ambiente (N.º 28611, 2005).
Uruguay	Artículo 47 (1967)	Ley de Protección del Medio Ambiente (N.º 17283, 2000).
Venezuela	Artículo 127 (1999)	Ley Orgánica del Ambiente (N.º 5833, 2006).

JURISPRUDENCIA CLAVE RELATIVA AL MEDIO AMBIENTE EN EL SISTEMA INTERAMERICANO

En el Sistema Interamericano se han presentado más de cuarenta casos en los que se relacionan derechos humanos y medio ambiente. Cabe destacar que un número importante de estos se refiere a territorios de pueblos originarios. A continuación, algunos casos clave para comprender las obligaciones de los Estados en materia de protección del ambiente y derechos humanos.

Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina (Corte IDH, 2020): La Corte aclaró las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación y el derecho humano al agua, destacando la importancia de la disponibilidad, calidad y accesibilidad del recurso hídrico.

Comunidad de La Oroya vs. Perú (CIDH, 2007): El caso se basa en la contaminación del aire, el suelo y el agua. La ciudad de La Oroya es una de las más contaminadas del mundo, por la presencia de un complejo metalúrgico en la localidad, instalado desde 1922. La Comisión aceptó la petición y ordenó medidas cautelares, reconociendo la gravedad de la amenaza (según el art. 63.2 de la Convención).

San Mateo de Huanchor vs. Perú (CIDH, 2004): Caso de contaminación por desechos de una empresa minera. La Comisión determinó que el gobierno peruano incurrió en la violación del derecho a la vida, a la protección jurídica y a su obligación de la realización progresiva de los derechos de la Convención (art. 26), en referencia al derecho a un medio ambiente sano y a la salud.

Comunidades indígenas Mayas de Toledo vs. Belice (CIDH, 2003): El caso surge de un proyecto de tala de bosque autorizado por el gobierno, que no respetó la voluntad de los pueblos originarios habitantes de la zona. La CIDH determina que el proyecto ocasionó daños ambientales, y que fue producto de la falta de mecanismos y salvaguardias por parte del Estado para supervisar, controlar y garantizar que la ejecución de las concesiones madereras no causase mayor daño ambiental a las tierras y comunidades mayas.

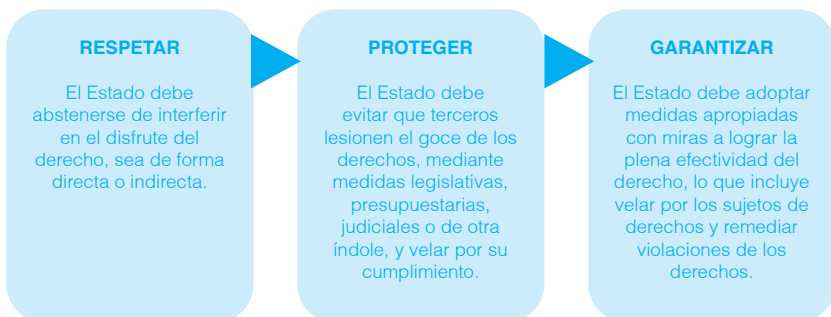
Caso Moiwana vs. Suriname (CIDH, 2002): El caso gira en torno a la contaminación por mercurio, ocasionada por operaciones mineras y madereras en la zona. La Comisión solicitó al Estado adoptar las medidas necesarias para suspender las concesiones y permisos de explotación maderera y minera, así como otras actividades relacionadas, e interpuso medidas cautelares para proteger a los pueblos originarios asentados en la zona de impacto.

Pueblo Yanomami vs. Brasil (CIDH, 1985): La Comisión se pronunció en relación con el proyecto de una carretera que atravesaría la selva amazónica y que desplazaría a los pueblos originarios asentados en la zona. La CIDH consideró que el proyecto atentaba contra el derecho a la vida y el derecho a la cultura de estos pueblos originarios. Es una de las primeras resoluciones en las que la CIDH esboza la doctrina del derecho de los pueblos indígenas a recibir una protección especial para garantizar la preservación de su identidad cultural.

2.3 ¿Qué obligaciones tiene el Estado en materia ambiental?

Todos los Estados deben cumplir con una serie de principios y medidas que permitan garantizar el derecho a un medio ambiente sano, en tanto derecho humano y como materia jurídica autónoma. La protección de los derechos humanos debe ser complementaria a la protección del medio ambiente, en la medida en que, como lo indica el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ningún conflicto de normas puede suprimir o limitar el goce de los derechos y libertades.

En general, en materia de derechos humanos los Estados deben cumplir con tres obligaciones transversales: respetar, proteger y proporcionar o cumplir (Shue, 1980). Esta tríada de obligaciones constituye el estándar internacional que implementan los organismos de derechos humanos a nivel global para evaluar el cumplimiento de los Estados respecto de sus obligaciones en la materia (De Schutter, 2010).



En materia ambiental, como hemos visto hasta ahora, surge el reconocimiento del derecho a un ambiente sano como derecho humano y, al mismo tiempo, se cuenta con una amplia cantidad de instrumentos internacionales para la protección del medio ambiente que, a su vez, imponen otras obligaciones para los Estados. Estas han sido delineadas en el derecho internacional ambiental. Algunas obligaciones son producto de tratados vinculantes, mientras que otras emanan de principios emergentes que, gradualmente, han pasado de declaraciones y documentos de derecho blando a ser reconocidos como obligaciones en la jurisprudencia internacional. Dado su carácter universal, abordaremos las obligaciones que generan estos principios. Después, analizaremos las medidas concretas que deben adoptar los Estados en relación con el vínculo entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos.

2.3.1 Principios del derecho internacional ambiental

Los principios del derecho internacional ambiental surgen de diferentes instrumentos del derecho internacional y de la costumbre internacional. El esfuerzo más significativo por sistematizar estos principios fue llevado a cabo por el PNUMA en 1978, a través de la publicación de un compendio de principios. Estos, que han sido denominados “principios clásicos” y “principios emergentes” (Paradell-Trius, 2000), se diferencian por su nivel de consolidación como estándares legales en el derecho internacional, de acuerdo con su práctica y su reconocimiento.

Una obligación en común que encontramos, tanto desde una perspectiva de derechos humanos como del derecho ambiental, es el principio de abstenerse de hacer daño. Este principio se reconoció en el derecho internacional ambiental en 1941, en el caso *Trail Smelter* (Estados Unidos vs. Canadá), y parte de la premisa de que los Estados son responsables de cualquier acción que se lleve a cabo dentro de su jurisdicción, incluso cuando cause daño en otra jurisdicción, y debe abstenerse de llevar a cabo esa acción.

En el derecho internacional ambiental este principio se incorporaría a la Declaración de Estocolmo (principio 21). En esencia, se reconoce que los Estados son soberanos en la utilización de los recursos naturales dentro de su jurisdicción, pero también tienen la obligación de no causar daño al medio ambiente en su territorio o en territorios más allá de su jurisdicción, incluso cuando el daño sea ocasionado por terceros. Este principio ha sido reconocido en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), a pesar de que su aplicación es difícil, ya que implica determinar con precisión el origen de un daño ambiental.

Estrechamente relacionado con este principio, encontramos el deber de prevención, que obliga a los Estados a prevenir proactivamente un potencial daño ambiental. El principio busca que los Estados implementen un nivel adecuado de vigilancia y regulación para evitar el daño ambiental. Como explicaría la CIJ en la sentencia de *Gabcikovo-Nagymaros* (1997): “en el ámbito de la protección ambiental, la vigilancia y prevención son requeridas dado el carácter irreversible del daño al ambiente y las limitaciones inherentes en el mecanismo de reparación de este tipo de daño”¹³ (párr. 140), por lo que las acciones preventivas deben tomarse en las etapas iniciales de cualquier actividad. El principio preventivo dio paso a la codificación de la práctica de requerir Estudios de Impacto Ambiental (EIA) antes de autorizar licencias de operación para proyectos. Sumado a los EIA, los Estados también utilizan otras estrategias para cumplir con esta obligación, como permisos especiales, licencias de operación, entre otros (Sands et al., 2012), que establecen condiciones previas para cambios en proyectos existentes o nuevas actividades.

Ligado a este, se encuentra el principio precautorio, o principio emergente, que va más allá de la prevención: indica que los Estados deben tomar medidas preventivas para evitar el daño al medio ambiente, incluso cuando no se cuente con evidencia científica definitiva para determinar el posible daño. Este principio fue incorporado en la Declaración de Río (principio 15), en el Tratado de Viena para la Protección de la Capa de Ozono (1985) y en otros tratados internacionales, y ha sido reconocido en varias sentencias emitidas por la CIJ¹⁴.

Otro principio central estipula que quien contamina, paga. Este principio establece la obligación del Estado de trasladar los costos por contaminación a las partes responsables y remediar el daño ocasionado (principio 16 de la Declaración de Río). La implementación de este principio varía según cada legislación nacional: en algunos países, el enfoque ha sido dirigido a la internalización de costos ambientales, implementando incentivos o disuasivos fiscales, mientras que en otros países se implementan medidas sancionatorias para que los costos de la contaminación sean cubiertos por quienes contaminan. A pesar de ser un principio contemplado en varios instrumentos internacionales, a nivel global su implementación se ha dado prácticamente en el plano doméstico (Elias, 2010), mucho más que en el ámbito internacional, pues aún persiste resistencia por parte de algunos Estados a reconocer este principio (Sands et al., 2012).

¹³ Traducido del original en inglés: “[...] in the field of environmental protection, vigilance and prevention are required on account of the often irreversible character of damage to the environment and of the limitations inherent in the very mechanism of reparation of this type of damage.”

¹⁴ Por ejemplo, en las sentencias de Hungría vs. Eslovaquia (*Gabcikovo-Nagymaros*, 1997), Argentina vs. Uruguay (*Plantas de celulosa sobre el Río Uruguay*, 2010) y Costa Rica vs. Nicaragua (*Actividades de Nicaragua en áreas fronterizas*, 2015).

En cuanto a la relación que mantienen los Estados entre sí y el deber de proteger al medio ambiente, encontramos tres principios ya consolidados en el derecho internacional ambiental: el principio de la no-discriminación, la cooperación, y el uso concertado y equitativo de los recursos naturales. El primer principio se refiere a la obligación de no discriminar entre territorio propio y ajeno cuando se trate de implementar legislación ambiental y estándares de protección. El segundo está ampliamente desarrollado, implica la obligación de los Estados de cooperar entre sí en materia ambiental. El tercero también está relacionado con la cooperación, e indica que los Estados tienen la obligación de gestionar y aprovechar los recursos naturales compartidos de forma equitativa. Este último ha sido particularmente útil en casos en los que existen vías fluviales transfronterizas (Paradell-Trius, 2000).

Tal vez el principio emergente más importante desarrollado a lo largo de los últimos cuarenta años es la noción de desarrollo sostenible, aunque aún existe un amplio debate en torno a si se puede considerar un principio del derecho internacional. El desarrollo sostenible consiste en una aproximación a la protección del ambiente que integra las preocupaciones medioambientales con las demandas socioeconómicas (ibidem; Boyle & Freestone, 1999). A partir del reconocimiento del principio 21 de Estocolmo y el 15 de Río, y con la introducción del concepto de un “derecho al desarrollo sostenible,” se ha constituido en una práctica que los Estados reconozcan el concepto en diversos instrumentos internacionales.

2.3.2 Obligaciones en relación con el vínculo entre medio ambiente y derechos humanos

De manera más puntual, y en relación con las obligaciones de los Estados a nivel práctico y en el ámbito doméstico, existen una serie de obligaciones mínimas generales, suficientemente consolidadas, que emanan de tratados internacionales, jurisprudencia y otros instrumentos del derecho internacional. Estas obligaciones buscan conjugar el deber de proteger el medio ambiente con la protección de los derechos humanos.

El precedente más importante para los países de América Latina es la Opinión Consultiva 23/17 (2018) emitida por la Corte IDH. Ante la consulta acerca de las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a un medio ambiente sano, la Corte aclaró que existe una interdependencia e indivisibilidad entre la protección de los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

La Corte se refirió a los criterios utilizados por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador para evaluar los informes presentados por los Estados Parte. De acuerdo con el Grupo, el derecho a un medio ambiente sano implica cinco obligaciones mínimas para los Estados (párrafo 60):

1. garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
2. garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
3. promover la protección del medio ambiente;
4. promover la preservación del medio ambiente, y
5. promover el mejoramiento del medio ambiente.

Además, el grupo ha establecido que el derecho a un medio ambiente sano debe guiarse por los criterios de disponibilidad, accesibilidad, sostenibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, comunes a otros derechos económicos, sociales y culturales (ibidem).

Así mismo, la Corte reconoce el derecho al medio ambiente como derecho autónomo, que parte de la importancia de preservar el medio ambiente y sus componentes como bienes jurídicos en sí mismos, más allá de su reconocida conexidad con los derechos humanos. En este sentido, la Corte advierte que la protección del medio ambiente es una obligación que tiene un carácter preventivo, y no se limita a situaciones que atenten contra los derechos humanos individuales.

Como explica la Corte en la Opinión Consultiva, se trata de proteger el ambiente “aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales” (párr. 62), debido a su valor para la vida humana y la de otras especies, que también son merecedoras de protección. Además, reconoce el principio precautorio y aclara que los Estados deben actuar en virtud de este principio (párr. 180).

Siguiendo la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente, la Corte destaca dos categorías de derechos humanos conexos que debe garantizar el Estado: los procedimentales y los sustantivos. Si bien ambos grupos son interdependientes, los derechos sustantivos están en mayor riesgo de ser impactados por la degradación del ambiente. Están constituidos por derechos políticos y civiles: el derecho a la vida, a la propiedad y el derecho a la religión; y por derechos económicos, sociales y culturales: el derecho a la salud, a la alimentación, al acceso al agua y a la cultura.

Entre los derechos procedimentales o derechos de acceso, el Estado debe garantizar el derecho al acceso a la información ambiental, ligado al derecho a la libertad de expresión y asociación, los cuales, a su vez, están directamente relacionados con el derecho a la participación en la toma de decisiones y el derecho a un recurso efectivo, que también se reconoce como derecho a la justicia ambiental (párr. 64).

Para asegurar el goce de estos derechos los Estados tienen la obligación de implementar varias medidas. En cuanto al acceso a la información, están sujetos a la obligación de transparencia activa, que implica suministrar al público la máxima cantidad de información en forma oficiosa, sin necesidad de que sea solicitada y siguiendo el principio de máxima divulgación. Esta obligación también requiere proveer un marco legal que determine las garantías y límites para el ejercicio del derecho. Como observa la Corte, el acceso a la información es un derecho básico y está intrínsecamente relacionado con el derecho a la participación pública (párrs. 217, 221-224).

En cuanto al derecho a la participación, consagrado en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los Estados deben aplicar los principios de publicidad y transparencia (párr. 226). Este derecho implica una obligación de los Estados de garantizar la participación de las personas dentro de su jurisprudencia “en la toma de decisiones y políticas que pueden afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente, para lo cual previamente deben haber garantizado el acceso a la información relevante” (párr. 231).

Es importante destacar que la obligación de los Estados en relación con el derecho a la participación de los pueblos indígenas u originarios ha sido ampliamente desarrollada en la jurisprudencia interamericana y, además, su protección está contemplada en el Convenio 169 de la OIT. En este sentido, el Sistema Interamericano ha desarrollado una doctrina particular en torno a la protección de los pueblos indígenas y el derecho a la propiedad comunitaria, vinculando la protección del medio ambiente con el derecho a la vida cultural de estos pueblos (AIDA, 2008).

En particular, esta protección a los pueblos indígenas implica que el Estado debe garantizar los derechos de consulta y participación, en todas las fases de planeación e implementación de cualquier actividad que pueda afectar el territorio de una comunidad, o los derechos esenciales para su supervivencia como pueblo. Ello implica la obligación de mantener un diálogo sostenido, así como la consulta y participación del Estado con estos pueblos, procurando que sus integrantes tengan conocimiento de los posibles riesgos, y puedan opinar acerca de cualquier proyecto que afecte potencialmente su territorio (párr. 227).

En relación con el acceso a la justicia, o a un recurso efectivo, la Corte reiteró la obligación de los Estados de proporcionar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en el marco de un debido proceso legal (arts. 25 y 8.1 de la Convención). Así mismo, ha resaltado que la justicia ambiental conlleva la obligación de garantizar los recursos necesarios para “impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades públicas que contraviene o puede contravenir las obligaciones de derecho ambiental,” así como para garantizar los otros derechos de procedimiento, en particular el derecho a la información y a la participación (párr. 237).

El acceso a la justicia también implica garantizar una justicia sustantiva, a lo que la Corte se ha referido como justicia efectiva. Este concepto ha sido desarrollado por la Corte IDH en varias sentencias. Implica que se debe cumplir con todas las garantías contenidas en el derecho a la justicia, y procurar que no existan distorsiones, de iure o de facto, que puedan influir en la resolución final. Como indicó la Corte en el caso *López Álvarez vs. Honduras* (2006): “El artículo 25.1 de la Convención establece la obligación de los Estados de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales. No basta con que los recursos existan formalmente; es necesario que sean efectivos” (párr. 137).

El fin de garantizar una justicia efectiva consiste en que se alcance una reparación y un resarcimiento justo a las partes afectadas y, en los casos en que se pueda prevenir un daño, revisar o revertir la decisión para detener la actividad (Foti et al., 2008).

En la Opinión Consultiva mencionada, la Corte consideró la dimensión ambiental en torno a la obligación de garantizar los derechos a la vida e integridad, lo cual implica el deber de los Estados de prevenir daños ambientales significativos. En este sentido, la Opinión de la Corte es enfática en señalar que la prevención consiste en una conducta y no solo en un resultado, por lo que su incumplimiento no se demuestra exclusivamente cuando se da una violación de derechos (párr. 143).

A partir del vínculo entre derechos humanos sustantivos y la responsabilidad de prevenir, la Corte ha establecido una serie de obligaciones que los Estados deben cumplir (párr. 172):

- (1) Deber de regulación.
- (2) Obligación de supervisar y fiscalizar.
- (3) Obligación de requerir y aprobar estudios de impacto ambiental.
- (4) Deber de establecer un plan de contingencia.
- (5) Deber de mitigar los daños ambientales.

A pesar de que en el derecho internacional los Estados son los actores sujetos de obligaciones, responsables de garantizar un medio ambiente sano, las empresas e individuos también juegan un papel importante. Como ha afirmado el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los Estados tienen la obligación de proteger a todas las personas contra las violaciones a sus derechos humanos. Esto incluye el cumplimiento de la legislación ambiental, la cual directa o indirectamente contribuye a la protección de estos derechos (Resolución A/HRC/25/L.31).

En este sentido, aun cuando la responsabilidad legal de las empresas y de las personas no trasciende al derecho internacional público¹⁵, es competencia del Estado velar por el cumplimiento de las leyes vigentes, que deben responder a las obligaciones adquiridas a través del derecho internacional. En el contexto de la globalización y la expansión de las empresas transnacionales, esta particular configuración ha conllevado a que algunos Estados procuren Tratados Bilaterales de Inversión (TBI), para establecer un marco legal de protección a las empresas de sus países que decidan invertir en otras jurisdicciones.

Esto ha conllevado a que algunos casos se lleven a arbitrajes internacionales cuando surgen disputas entre empresas transnacionales y Estados. Las empresas pueden ampararse en los TBI para demandar a un Estado que, por ejemplo, tome acciones preventivas frente a un proyecto que podría ocasionar daños al medio ambiente. Ello representa un reto significativo para los países de la región. Al circunscribirse al contenido de los TBI, muchos de los procesos de arbitraje internacional no toman en consideración las obligaciones ambientales y de derechos humanos del Estado establecidas en el derecho internacional público, aunque algunos laudos arbitrales sí han tomado en cuenta obligaciones sociales y de derechos humanos.

Esta incipiente tendencia, que aún dista de ser significativa, es, parcialmente, producto de los esfuerzos realizados en el ámbito internacional para responder ante la preocupación reiterada de varios países y organizaciones no gubernamentales por el comportamiento de algunas empresas -particularmente transnacionales-. Esta preocupación inició a principios de la década de 1990, con el primer intento de establecer un tratado vinculante para empresas transnacionales. Este esfuerzo fracasó ante la falta de apoyo. Sin embargo, en el año 2000 las Naciones Unidas lanzó la iniciativa del Pacto Mundial, un acuerdo voluntario que plantea diez principios destinados a que las empresas cumplan con sus obligaciones en materia de derechos humanos y protección del medio ambiente, dentro del marco del desarrollo sostenible.

El Pacto incluye tres principios relacionados con la protección del medio ambiente: el principio 7 promueve la adopción del enfoque preventivo que favorezca el medio ambiente; el principio 8, que indica a las empresas el deber

¹⁵ La única excepción a esta regla se da en el caso de empresas o personas responsables por derrames o contaminación procedente de hidrocarburos en embarcaciones, de acuerdo con el convenio internacional relacionado con la responsabilidad civil por daños debidos a contaminación por hidrocarburos (1992).

de fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental, y el principio 9, que promueve favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente. Sumado al Pacto Mundial, en 2011 las Naciones Unidas adoptó los “Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos”, conocidos como los Principios Ruggie, por su autor John Ruggie. Estos detallan en profundidad, y para efectos operativos, una serie de lineamientos dirigidos a las empresas, tendientes a garantizar que cumplan con su deber de respetar los derechos humanos.

Otro marco de referencia importante son las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, creadas en 1976, y actualizadas en 2011 para incorporar consideraciones en materia de derechos humanos y debida diligencia, a fin de evitar y enfrentar impactos negativos. A diferencia de las iniciativas voluntarias promovidas por las Naciones Unidas, los países de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) deben designar un Punto nacional de contacto, cuyo fin es conocer disputas o denuncias y proveer un mecanismo que procure la reparación en caso de violaciones de derechos o incumplimiento de las líneas directrices.

ALGUNOS CASOS RELEVANTES EN AMÉRICA LATINA...

Varias empresas transnacionales han acudido a instancias arbitrales para demandar a Estados latinoamericanos en situaciones en las que los gobiernos de la región han suspendido proyectos ambientalmente peligrosos. En algunos casos, estas instancias han resuelto a favor de la protección del medio ambiente:

Pacific Rim vs. El Salvador (2016): El país centroamericano fue demandado por la empresa minera canadiense después de que el gobierno salvadoreño negara la concesión para el proyecto ‘El Dorado’, por falta de documentos y debido a la posibilidad de que sus operaciones conllevaran a la contaminación del agua, una preocupación de la comunidad. El Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), en el que se presentó la demanda, resolvió a favor de El Salvador, concluyendo que la empresa no se había ajustado a la legislación vigente.

Renco vs. Perú (2016): El caso se remonta a la contaminación atmosférica en la ciudad de La Oroya, una de las más contaminadas del mundo. El gobierno peruano revocó la licencia de operación de la subsidiaria de Renco, Doe Run, ya que la empresa no presentó un plan de reparación ambiental ante la contaminación generada por la empresa metalúrgica desde los años noventa, la cual ocasionó daños a la salud de la población local. A raíz de la revocatoria, la empresa demandó al Estado peruano. La instancia arbitral dio la razón a Perú, sin embargo, no compensó los costos del proceso arbitral.

David R. Aven y Otros vs. Costa Rica (2018): Un grupo de empresarios, encabezados por David Aven, buscaron desarrollar el proyecto hotelero ‘Las Olas’, a pesar del daño a humedales y bosque que ocasionaría. Los inversionistas habían obtenido los permisos ambientales necesarios, sin embargo -y ante la oposición de la comunidad local- una visita in situ de las autoridades confirmó que se había incurrido en daños ambientales que no aparecían reflejados en el estudio de impacto ambiental. Aven y sus socios demandaron a Costa Rica, amparándose en el CAFTA-RD. El tribunal concluyó a favor del Estado costarricense, sosteniendo que la protección del medio ambiente está por encima de la protección a las inversiones.

A pesar de los casos presentados aquí, es importante resaltar que aún persiste una notable fragmentación en los resultados de los laudos arbitrales, así como inconsistencias en la consideración de la legislación internacional relativa al ambiente y los derechos humanos durante estos procesos.

Fuentes: Mertins-Kirkwood & Smith (2019), Moore & Pérez Rocha (2019), IISD (2018), Khandrimaylo (2018).

EMPRESAS MULTINACIONALES Y MEDIO AMBIENTE EN LOS PAÍSES DE LA OCDE

Las líneas directrices de la OCDE para empresas multinacionales son una serie de recomendaciones dirigidas por los gobiernos a estas empresas, para que sus actividades se desarrollen en armonía con las obligaciones y necesidades planteadas por un modelo de desarrollo sostenible, adoptado por la comunidad internacional e incorporado en la política pública.

Los lineamientos abarcan una serie de temas, que van desde los intereses de las personas consumidoras hasta la lucha contra la corrupción. En cuanto al medio ambiente, los lineamientos establecen que las empresas deberían, entre otras acciones:

- Establecer y mantener un sistema de gestión medioambiental que permita fijar metas y dar seguimiento a indicadores medioambientales clave.
- Proporcionar a la ciudadanía información adecuada, medible y verificable -en tanto sea posible-, en relación con los impactos potenciales de las actividades de la empresa sobre el medio ambiente y la salud.
- No utilizar la falta de certeza científica absoluta para postergar la adopción de medidas destinadas a prevenir, o minimizar, los posibles daños graves al medio ambiente cuando existan amenazas.
- Tratar constantemente de mejorar los resultados medioambientales de la empresa y, cuando corresponda, de su cadena de suministro.

A pesar de ser lineamientos de adopción voluntaria, la OCDE requiere que todos sus países miembros establezcan un Punto nacional de contacto, que es un mecanismo mediante el cual se pueden reportar instancias de incumplimiento con las líneas directrices. En el caso de los países miembro de la OCDE en América Latina, los PNC son los siguientes:

Chile

Subsecretaría de Relaciones Internacionales

<https://www.subrei.gob.cl/ejes-de-trabajo/cer/punto-nacional-de-contacto>

Colombia

Ministerio de Comercio

<https://www.mincit.gov.co/mincomercioexterior/temas-de-interes/punto-nacional-de-contacto-pnc-de-las-directrices>

Costa Rica

Ministerio de Comercio Exterior

<https://www.comex.go.cr/punto-nacional-de-contacto>

México

Secretaría de Economía

http://www.economia-snci.gob.mx/sic_php/pages/organismos/ocde/pcn.htm

Para conocer detalladamente los lineamientos y cómo presentar una instancia de incumplimiento, consulte los enlaces de los PNC aquí listados. También puede dirigirse a estas instituciones para consultar información relacionada con las empresas y los casos que se han presentado hasta la fecha. Aunque los PNC no son mecanismos judiciales, y sus criterios son de acatamiento voluntario, proveen un recurso autoritativo importante para mediar entre las empresas multinacionales y las partes afectadas.

Aunque las empresas no sean sujetos de obligaciones en el marco del derecho internacional, esto no quiere decir que están exentas de responsabilidades, especialmente en materia ambiental. En el siguiente capítulo abordaremos algunas de las obligaciones ambientales más relevantes, así como otras iniciativas voluntarias que establecen estándares pertinentes a los derechos de acceso, a fin de facilitar la participación de la ciudadanía en la protección del medio ambiente.

CAPÍTULO 3

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN Y EL MEDIO AMBIENTE

Como hemos visto en los capítulos anteriores, el derecho a la información es un derecho humano y multiplicador, fundamental para ejercer otros derechos de manera plena. Se ha incorporado gradualmente en diversos tratados internacionales, con el fin de promover la participación ciudadana en las decisiones ambientales y fortalecer su cumplimiento, más allá de las herramientas existentes en la legislación local de cada país.

Pero el derecho a la información ambiental, más específicamente, también ha sido reconocido en diversos tratados internacionales, declaraciones y documentos, lo cual ha contribuido a un tratamiento particular de este tipo de información, debido a su naturaleza y a la importancia que adquiere para toda la sociedad. En este sentido, el derecho a la información ambiental es una herramienta clave para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, y por ello resulta de especial atención.

Además, se ha comprobado que existen beneficios asociados a la participación ciudadana en temas ambientales. Como señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la participación ciudadana en las etapas iniciales evita tanto el conflicto social asociado a la percepción de injusticia, como incrementos en los costos relacionados con revocación de permisos o duplicación de estudios de impacto ambiental (CEPAL, 2013). Sumado a esto, las empresas y los gobiernos se pueden beneficiar de la transparencia en el manejo de información ambiental y de la participación de la comunidad. Por ejemplo, la ciudadanía puede aportar a los gobiernos y empresas datos, documentos e información relacionados con las condiciones ambientales locales, las cuales no fueron captadas en estudios del proyecto, incluso algunas que podrían atentar contra la sostenibilidad del proyecto mismo. La participación también fomenta gobernanza horizontal, es decir, la protección del medio ambiente por parte de la diversidad de actores que interactúan con él, y no solo por parte del Estado.

A pesar de estas ventajas, aún estamos lejos de un escenario ideal en el que se cumpla plenamente con la obligación de garantizar el acceso a la información ambiental por parte de los gobiernos y, de forma voluntaria, por parte de las empresas privadas. Así mismo, persisten deficiencias significativas en los mecanismos de participación ciudadana y de acceso a la información a lo largo de la región. Como muestran los Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe, elaborados por el Banco Interamericano de Desarrollo y World Justice Project (2020), en promedio agregado, la región obtiene una puntuación de 0,49 (en una escala de 0 a 1) en cuanto al cumplimiento del derecho al acceso a la información, y un 0,35 en el rubro participación ciudadana.

Particularmente en el caso de América Latina, organizaciones que defienden el medio ambiente han denunciado dificultades y obstáculos que deben enfrentar, provenientes de las autoridades -locales o nacionales- y de las empresas. Dichos obstáculos les impiden acceder a información de interés público para proteger el medio ambiente, como ha sido documentado en el Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe, redactado por la Asociación Ambiente y Sociedad (Colombia); Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Perú) y otras 19 organizaciones de la sociedad civil de toda América Latina (Acción Ciudadana et al., 2018). Sumado a esto, la región presenta la mayor cantidad de conflictos socioambientales registrados a nivel global (Andrews et al., 2018)¹⁶, un dato preocupante que resalta aún más la importancia del acceso a la información ambiental.

¹⁶ Como se puede constatar en el Environmental Justice Atlas (EJ Atlas), el registro más completo de conflictos ambientales alrededor del mundo, en América Latina y el Caribe se concentran más de mil conflictos de los 2100 casos registrados en el atlas. Ver: <https://ejatlas.org>

3.1 ¿Cómo se relaciona el derecho a la información con el medio ambiente?

Aunque es una obligación fundamental del Estado, la protección del medio ambiente nos compete a todas las personas, ya que la degradación de la naturaleza tiene efectos sobre la colectividad. Esto implica que los temas medioambientales son una preocupación legítima de la ciudadanía, y por ello resulta pertinente que los gobiernos pongan a su disposición información transparente y veraz acerca de los proyectos, actividades, productos o componentes que puedan ocasionar algún daño, actual o potencial, al medio ambiente.

Sin poder acceder a información relacionada con desechos contaminantes, estudios de impacto ambiental de proyectos -presentes o futuros-, niveles de contaminación de las aguas y subsuelos, entre otros aspectos, es difícil que la ciudadanía pueda ejercer una verdadera participación informada en torno a prácticas que pueden afectar negativamente su derecho a la salud y a un medio ambiente sano.

Así mismo, la participación ciudadana y el acceso a la información permiten reducir los costos de protección y vigilancia para el Estado, ya que, al promover la participación activa, las comunidades pueden colaborar con las autoridades en la prevención de daños ambientales. Además, el acceso a la información ambiental resulta un componente clave para lograr una verdadera justicia efectiva, al constituir un insumo indispensable para la reparación apropiada de las víctimas de daño ambiental.

Tal como indicó la Corte IDH en el caso Ricardo Canese vs. Paraguay (2004), el derecho a la información constituye un mecanismo para que la ciudadanía pueda fiscalizar la labor del gobierno y de las personas funcionarias del Estado: “[...] el derecho a la libertad de expresión e información es uno de los principales mecanismos que tiene la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público” (párr. 72).

Como ha sido documentado en varios casos en la región, en algunas ocasiones los daños ambientales ocurren a partir de alianzas entre empresas o grupos irregulares y algunas personas funcionarias que desempeñan puestos clave, cuya responsabilidad implica el deber de preservar el medio ambiente. En este tipo de escenarios, acceder a información pública constituye una herramienta muy útil para prevenir y luchar contra la corrupción, especialmente cuando sus efectos pueden ocasionar daños irreversibles, como ocurre en materia ambiental.

Esta capacidad de fiscalización ciudadana también puede fortalecer la confianza de la ciudadanía en el Estado, al permitir al público constatar un manejo transparente de la información. Si a esto se suman mecanismos institucionales de participación pública efectiva en la toma de decisiones, se puede mejorar la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales, así como el apoyo y legitimidad de las políticas públicas para la gestión del ambiente.

Poder acceder a información y abrir espacios a la participación pública depende, principalmente, de la existencia de un marco legal que provea las garantías y el apoyo necesario para ejercer estos derechos. Además, las organizaciones de la sociedad civil requieren fondos y competencias para promover el derecho de acceso a la información entre la ciudadanía, y abrirse espacios de participación en instancias de construcción de política pública (Foti et al., 2008). En este sentido, son innumerables las experiencias de organizaciones de la sociedad civil que han emprendido la misión de promover el acceso a la información y a la participación para proteger el medio ambiente.

Sin embargo, en el caso de América Latina, las organizaciones defensoras del ambiente y sus líderes enfrentan obstáculos significativos para avanzar en la promoción de los derechos de acceso y proteger el medio ambiente, e incluso arriesgan su vida al hacerlo. Como reveló la organización internacional Global Witness, que aboga por la protección de las personas defensoras de derechos humanos, América Latina es la región en la cual se registran más asesinatos de personas defensoras del medio ambiente, con un porcentaje notablemente mayor en ambientalistas opuestos a los agronegocios y a proyectos mineros y extractivos (Global Witness, 2020). Preocupa, además, que la cantidad de este tipo de asesinatos está aumentando a nivel global (Butt et al., 2019). Otros estudios han encontrado que las mujeres defensoras enfrentan tipos de violencia asociados al machismo estructural, sumados a las formas de violencia que suelen enfrentar las personas defensoras del ambiente (Tran et al., 2020; CIVICUS, 2019).

Esta preocupación ha formado parte de las discusiones en foros regionales. En junio de 2017 la Asamblea General de la OEA aprobó su resolución 2908, que condenó los ataques a personas defensoras de derechos humanos, y reiteró el llamado a los Estados para proteger y abrir espacios de diálogo participativo con las personas defensoras. El mismo mes, la CIDH destacó la urgencia de proteger a las personas defensoras del medio ambiente en particular, ante lo que identificó como un “creciente número de conflictos socioambientales y la ausencia de adopción e implementación de medidas efectivas de reconocimiento y protección para quienes defienden y promueven los derechos al territorio, al medio ambiente y aquellos ligados al acceso a la tierra” (CIDH, 2017).

ACUERDO DE ESCAZÚ (2018)

Este tratado fue redactado con una clara inspiración en la Convención de Aarhus (1998), con la intención de fortalecer la protección hacia personas defensoras del medio ambiente, así como el acceso a la información y la participación ciudadana. A continuación, sus disposiciones clave:

Acceso a la información ambiental: Los artículos 5 y 6 establecen la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la información relativa al medio ambiente, así como habilitar un sistema de información ambiental actualizado periódicamente, que incluye proveer asistencia a grupos vulnerables en la formulación de peticiones e incluso en la entrega de la información.

Participación ciudadana: El artículo 7 del tratado obliga a los Estados a asegurar el derecho a la participación, mediante mecanismos y procedimientos que permitan la participación del público en los procesos de toma de decisiones, incluyendo los procesos de autorización ambiental para actividades que podrían tener un impacto significativo sobre el medio ambiente. Además, detalla estándares que se deben cumplir para que la participación sea efectiva.

Justicia ambiental: El artículo 8 indica el deber de los Estados de adoptar medidas que eliminen barreras al ejercicio del derecho a la justicia, así como procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos. Además, deberán implementar medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, y divulgar información para facilitar el ejercicio del derecho al acceso a la justicia.

Protección a personas defensoras del medio ambiente: El artículo 9 establece el deber de respetar, reconocer y proteger a las personas defensoras del medio ambiente, así como la obligación de investigar, sancionar y prevenir amenazas o intimidaciones contra estas.

Con esta preocupación en mente, veinticuatro países de América Latina y el Caribe firmaron el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Acuerdo de Escazú, 2018) que entró en vigor en abril de 2021, con la ratificación de Antigua y Barbuda, Argentina, Bolivia, Ecuador, Guyana, México, Nicaragua, Panamá, San Vicente y las Granadinas, Sain Kitts y Nevis, y Uruguay.

El acuerdo contempla protecciones especiales para las personas defensoras del medio ambiente, y crea obligaciones en derechos de acceso que contribuyen a fortalecer los marcos normativos existentes. Además, establece garantías importantes para que la participación pública sea efectiva.

De igual forma, en 2019 las Naciones Unidas adoptó la Resolución A/HRC/40/L.22, que por primera vez reconoce a las personas defensoras del medio ambiente, ya que, por lo general, no se hacía distinción entre esa categoría particular y las personas defensoras de derechos humanos en general. En la resolución, la Asamblea General condenó las represalias que sufren las personas defensoras del medio ambiente por su activismo, por reportar y solicitar información y por cooperar con organismos nacionales e internacionales. Haciendo nota de ello, urgió a los países a implementar leyes y políticas de acceso a la información robustas (párrs. 13 y 14), destacando el vínculo entre el acceso a la información y la protección del medio ambiente.

¿QUÉ ES INFORMACIÓN AMBIENTAL?

El Acuerdo de Escazú define información ambiental como:

cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales (art. 2c).

En el Convenio de Aarhus (1998), que inspiró el texto del Acuerdo de Escazú, encontramos algunos ejemplos concretos comprendidos en la información ambiental. En su artículo 2.3, el Convenio define información ambiental como: "Toda información, disponible en forma escrita, visual, oral o electrónica o en cualquier otro soporte material" que se refiera a:

- El estado de los elementos del medio ambiente tales como el aire, la atmósfera, el agua, el suelo, las tierras, el paisaje y los parajes naturales, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos genéticamente modificados, y la interacción entre estos elementos.
- Factores tales como las sustancias, la energía, el ruido, las radiaciones; actividades y medidas, en particular las medidas administrativas, los acuerdos relativos al medio ambiente, las políticas, leyes, planes y programas que tengan o puedan tener efectos sobre los elementos del medio ambiente; información sobre el análisis de costos-beneficios y otros análisis e hipótesis económicos utilizados en la toma de decisiones en materia medioambiental.
- El estado de la salud, la seguridad y las condiciones de vida de los seres humanos, así como el estado de los emplazamientos culturales y de las construcciones, en la medida en que sean o puedan ser alterados por el estado de los elementos del medio ambiente, o a través de ellos.

Si bien el Convenio de Aarhus no ha sido ratificado por países del continente americano, el anterior listado de información específica está contenido en las obligaciones y compromisos de los Estados en diversos instrumentos legales internacionales, o bien, son elementos recurrentes en las legislaciones nacionales. Es posible que algunos Estados no cuenten con registros de todos estos elementos.

3.2 El derecho al acceso a la información y medio ambiente en el derecho internacional

La centralidad de la información para la protección del medio ambiente ha sido una preocupación permanente en la negociación e implementación de tratados internacionales en materia ambiental. La disponibilidad y acceso a la información ambiental permite tomar medidas preventivas y mitigar los posibles impactos ambientales de actividades humanas, a la vez que enriquece la toma de decisiones de la ciudadanía y fomenta su participación en espacios de construcción colectiva de política pública. Además, la información permite a los Estados evaluar el nivel de cumplimiento de otros Estados en relación con sus compromisos internacionales, así como cooperar en la materia y prevenir posibles impactos transfronterizos.

Conviene destacar que, dentro de los principios esbozados en la Declaración de Río (1992), cuatro de ellos se refieren a la información, lo cual refleja la importancia que ocupa. En este sentido, en los tratados internacionales se pueden identificar dos tipos de disposiciones relacionadas con la información: aquellas que se refieren a información entre las Partes del tratado, y aquellas referentes a información dirigida al público en general. A pesar de que ambas disposiciones crean obligaciones distintas para los Estados, es importante aclarar que toda información ambiental -ya sea entre las Partes, o hacia la ciudadanía- es de interés público y, en principio, debería ser accesible. No obstante, algunos tratados incorporan expresamente excepciones o pautas de confidencialidad que limitan el acceso a alguna información.

El primer tratado vinculante en reconocer específicamente el derecho a la información para la protección del medio ambiente fue el Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico (OSPAR, 1992). Este convenio aportó la primera definición de información ambiental y estableció el derecho de acceso a cualquier persona, sin necesidad de demostrar un interés legal o de otro tipo en la información solicitada (art. 9).

Ese mismo año (1992), el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación también incluyó el acceso a la información entre sus disposiciones. Por un lado, establece que los Estados Parte deben compartir información con la Secretaría del Convenio acerca de los desechos considerados o definidos como peligrosos, según su legislación nacional, así como de cualquier requisito relativo a los procedimientos de movimiento transfronterizo aplicables a tales desechos (art. 3). Por otra parte, el Convenio también indica una obligación de poner esta información a disposición de las partes interesadas, incluidas las organizaciones de la sociedad civil:

(h) Cooperar con otras Partes y organizaciones interesadas directamente y por conducto de la Secretaría en actividades como la difusión de información sobre los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos, a fin de mejorar el manejo ambientalmente racional de esos desechos e impedir su tráfico ilícito (art. 4.2).

Este componente importante, que reúne la capacidad de informarse y participar, se desarrolló con mayor profundidad en otros instrumentos internacionales subsiguientes. Para cuando se llevó a cabo la Cumbre de la Tierra en Río (1992), en la que se incluyó el principio 10 de la Declaración, enfocado en el deber de garantizar el acceso a la información ambiental, la incorporación de disposiciones de acceso a la información e intercambio de información en tratados internacionales se había convertido en una práctica común, especialmente a partir de los accidentes en Seveso (1982) y en Chernobyl (1986), los que pusieron de

relieve la importancia de los sistemas de alerta temprana y el intercambio de información entre Estados (Sands et al., 2012). No es casualidad que en la Agenda 21, también producto de la Cumbre de Río, se incluyera un capítulo dedicado a la toma de decisiones basadas en información, en el cual se reconocía la necesidad de mejorar el acceso a la información ambiental (párr. 40.11).

JURISPRUDENCIA INTERAMERICANA SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

A pesar de que la Corte IDH y la CIDH se han referido en pocas ocasiones específicamente al acceso a la información en relación con el medio ambiente, la jurisprudencia indica un claro deber de los Estados de proporcionar información necesaria para la protección del medio ambiente.

Opinión Consultiva 23/17 (2017): Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la información ambiental, que es considerada de interés público. Además, “se deben adoptar medidas para que se difunda información sobre el uso y protección del agua y de las fuentes de alimentación adecuada” (párr. 121).

Claude Reyes y otros vs. Chile (Corte IDH, 2006): El caso se centra en la solicitud de información relacionada con un proyecto de explotación forestal que representaba una amenaza para el medio ambiente. Las personas solicitantes denunciaron al Estado chileno después de que este se negara a proporcionar información acerca de los impactos económicos, sociales y ambientales del proyecto (párr. 99). La Corte encontró que el Estado violó el derecho al acceso a la información, y ordenó a Chile incorporar en su legislación el acceso a “información relacionada con asuntos que involucren el bienestar social como la protección de los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y la seguridad pública” (párr. 146).

Miguel Fredes y Andrea Tuczek vs. Chile (CIDH, 2009): Las personas peticionarias señalaron que el Estado había obstaculizado su derecho a buscar y recibir información referente a bioseguridad, liberación de organismos vivos modificados y organismos genéticamente modificados. La Comisión admitió la petición a partir de la violación del derecho al acceso a la información, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana.

Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en el Ecuador (1997): Este informe de la CIDH fue el resultado de varias denuncias de degradación ambiental ocasionada por la explotación de petróleo en el oriente del país. En sus conclusiones, la Comisión destacó el vínculo entre información ambiental y protección del medio ambiente, indicando que: “Para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales” (capítulo IX).

Caso de las Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo contra Belice (CIDH, 2003): La Comisión determinó que el Estado violó el derecho a la propiedad del pueblo maya, al otorgar concesiones madereras y petroleras para utilizar los bienes y recursos que podrán estar comprendidos dentro de las tierras, sin consultar al pueblo maya ni obtener su consentimiento informado.

El punto culminante en la evolución del derecho a la información ambiental fue marcado por el Convenio de Aarhus (1998), que establecería la tríada de pilares acceso-participación-justicia. En este sentido, el Convenio se enfoca en garantizar el acceso a la información como derecho, pero también como presupuesto para participar en la toma de decisiones y en la protección del medio ambiente, y para garantizar una justicia ambiental efectiva (arts. 1 y 3).

Aunque su implementación se ha mantenido en el plano regional (originalmente impulsado por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa -UNECE, por sus siglas en inglés- el Convenio fue abierto a la participación internacional en 2011), Aarhus sentó un precedente jurídico importante que ha sido tomado como referente en diversas decisiones de la Corte IDH e inspiró la redacción del Acuerdo de Escazú.

El Convenio expandió la definición de información ambiental más que cualquier otro instrumento vigente en su momento, incorporando una lista detallada de elementos que conforman este tipo de información (como se detalló anteriormente) y estableció un marco temporal de un mes plazo para responder a solicitudes de información (art. 4). Estos novedosos elementos, introducidos por Aarhus, han comenzado a proliferar en otros tratados ambientales.

En el caso de los países América Latina, como veremos, varios tratados internacionales firmados y ratificados por Estados de la región incluyen disposiciones particulares en materia de intercambio y acceso a la información. Además, los mecanismos del Sistema Interamericano se han referido al acceso a la información ambiental en algunas de sus resoluciones y reportes.

3.3 ¿Qué obligaciones tiene el Estado en materia de información ambiental?

Como vimos en el capítulo dos, el Estado debe cumplir con una serie de obligaciones para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Para ello, es importante contar con la información más actualizada y completa posible. Este no es un reto menor: para lograrlo, los Estados recurren a varias técnicas, una de las más importantes es el monitoreo. Por lo general, los Estados mantienen sistemas de monitoreo permanente en áreas como la biodiversidad, el recurso hídrico y geología, entre otras, para contar con datos que les permitan evaluar y tomar decisiones de política pública.

Remitiéndonos nuevamente a la Opinión Consultiva 28/17, aunque la Corte no provee un listado específico del tipo de información ambiental que los Estados deben publicar, señala que varios tratados internacionales imponen la obligación de recabar y dar a conocer información sobre la materia específica. Además, la Corte aclara que los Estados tienen la obligación de proveer información ambiental, resaltando:

[...]el deber de los Estados de publicar de manera oficiosa la información pertinente y necesaria sobre el medio ambiente, a efectos de garantizar los derechos humanos bajo la Convención, tales como información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre la legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener esa información (párr. 223).

En dicha Opinión, la Corte se refirió a las Directrices de Bali (2011), como una indicación de los requerimientos detrás de lo que implica la obligación de garantizar el acceso a la información. A pesar de ser un documento no vinculante, estas directrices proveen un marco de referencia que aborda el derecho al acceso a la información ambiental, a la participación y a la justicia ambiental, lo que permite a los Estados adecuar las particularidades de la información ambiental en un marco más amplio en relación con los derechos de acceso o procedimentales.

DIRECTRICES DE BALI (2011)

Las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali) son un esfuerzo conjunto del PNUMA, los Grupos Principales y Partes Interesadas del PNUMA, el Instituto de las Naciones Unidas para la Formación Profesional y la Investigación (UNITAR) y el World Resource Institute (WRI), con el fin de proveer a las legislaciones nacionales lineamientos para cumplir con el Principio 10 de la Declaración de Río (ver apartado 2.1 de este manual). A continuación, los lineamientos específicos destinados a garantizar el derecho al acceso a la información ambiental:

Directriz 1: Toda persona física o jurídica debería tener un acceso asequible, efectivo y oportuno a la información ambiental que poseen las autoridades públicas cuando así lo solicite (con sujeción a la Directriz 3) sin tener que demostrar ningún interés jurídico o de otro tipo.

Directriz 2: La información ambiental que es de dominio público debería incluir, entre otras cosas, la información sobre la calidad ambiental, el impacto ambiental en la salud y los factores que lo influyen, además de información sobre legislación y las políticas y asesoramiento sobre cómo obtener información.

Directriz 3: Los Estados deberían definir claramente en sus leyes los motivos específicos por los cuales pueden denegar una solicitud de información ambiental. Los motivos de denegación deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público a que atiende la divulgación.

Directriz 4: Los Estados deberían garantizar que sus autoridades públicas competentes reúnen y actualizan periódicamente información ambiental, que incluya información sobre el desempeño ambiental de los operadores de las actividades que podrían afectar el medio ambiente y su cumplimiento de las reglamentaciones. Para ello, los Estados deberían establecer sistemas pertinentes que aseguren un flujo adecuado de información sobre las actividades propuestas y existentes que puedan afectar de modo significativo al medio ambiente.

Directriz 5: Los Estados deberían preparar y difundir periódicamente, a intervalos razonables, información actualizada sobre el estado del medio ambiente, que incluya información sobre su calidad y sobre las presiones que se están ejerciendo en él.

Directriz 6: En el caso de amenaza inminente de daño para la salud humana o el medio ambiente, los Estados deberían asegurar que se difunda inmediatamente toda la información que permita al público adoptar medidas para evitar ese daño.

Directriz 7: Los Estados deberían proporcionar los medios para la creación efectiva de capacidad, y fomentarla, tanto entre las autoridades como entre el público, a fin de facilitar el acceso efectivo a la información ambiental.

Sumado al monitoreo permanente, otro instrumento muy importante a disposición de los Estados son los estudios de impacto ambiental (EIA). Desarrollados originalmente en Estados Unidos como requisito legal en 1969, los EIA han llegado a formar parte de los requerimientos legales para numerosas actividades en la mayoría de países del mundo. El Principio 17 de la Declaración de Río (1992) se refiere a los EIA como una obligación para actividades que probablemente ocasionen un daño ambiental; la CIJ considera que es un deber del Estado llevar a cabo este tipo de estudio previo (caso Plantas de Celulosa, párr. 205) y la Corte IDH los considera una obligación para llevar a cabo cualquier actividad que implique un riesgo de daño significativo al medio ambiente (Opinión Consultiva 23/17, párr. 160).

Mediante estos estudios, el Estado debe evaluar si es viable o no autorizar la actividad en cuestión sin causar un daño significativo al medio ambiente¹⁷, pero, además, accede a información y datos importantes que después puede incorporar en sus bases de datos (Sands et al., 2012). En este sentido, la Corte IDH ha señalado que los Estados tienen la obligación de incorporar la participación pública en las decisiones que afecten directamente a su medio ambiente (Opinión Consultiva 23/17, párrs. 230 y 231), lo cual implica que existe una obligación de permitir que personas expertas y grupos interesados puedan participar en la evaluación de impacto ambiental. La Corte señala que la participación pública debe ser efectiva, lo cual implica la obligación de garantizarla desde las etapas tempranas del proceso (párr. 232). Esta obligación de participación también está contemplada en el Acuerdo de Escazú que, además, incluye la participación pública en procesos de revisiones, reexaminaciones o actualización de procesos de autorización ambiental (art. 7).

En la legislación ambiental de algunos países de América Latina está incorporada la participación ciudadana como parte del proceso de evaluación ambiental, mientras que en otros se reconoce el derecho a participar¹⁸. A pesar de las variaciones legislativas en los países de la región, la Corte IDH ha dejado claro que la información relacionada con proyectos o actividades que puedan ocasionar un daño al medio ambiente es de interés público (Opinión Consultiva 23/17, párr. 214). Esto también conlleva a que los EIA deben ser un recurso a disposición del público, como lo indica el artículo 6.3.(h) del Acuerdo de Escazú y como lo contempla la legislación de los países de la región (CEPAL, 2018).

En cuanto a las particularidades del EIA, la Corte ha aclarado que debe concluirse antes del inicio de cualquier proyecto, para garantizar que se puedan identificar alternativas y evitar pérdidas económicas en caso de que sea necesario hacer modificaciones. Así mismo, debe ser realizado por entidades independientes bajo supervisión del Estado, o por el Estado mismo, ya que es su obligación determinar correctamente el impacto ambiental de la actividad antes de autorizarla. Además, estos estudios deberían incluir un análisis social que, de no ser llevado a cabo por la entidad independiente, debe realizarlo el Estado. Sumado a estas particularidades, los EIA deben abarcar el impacto acumulado, lo que quiere decir que es necesario estimar el impacto ambiental tomando en cuenta el proyecto principal que se desarrollará y proyectos asociados, así como el impacto que causan otros proyectos existentes en la zona de impacto (Opinión Consultiva 23/17, párrs. 162-165).

¹⁷ Es importante señalar, como lo hace la Corte IDH en la Opinión Consultiva 23/17, que queda a criterio de los Estados, mediante sus legislaciones, la forma de determinar si una actividad podría resultar en un daño significativo y por ello requiera un EIA, ya sea desarrollando listas de actividades designadas, o bien mediante estudios previos al EIA (párr. 160). Esta discreción ha llevado a que los países de la región presenten diferencias normativas importantes, por lo que se recomienda consultar la legislación local.

¹⁸ Como señala la Corte, este es el caso de Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Venezuela. En el caso de Bolivia, Costa Rica, Cuba, Honduras y México se promueve, de forma general, la participación ciudadana en decisiones relativas al medio ambiente.

La Corte también refiere a los países a consultar el estándar para EIA desarrollado por el PNUMA, el cual detalla los elementos mínimos que debería contener un estudio de este tipo. Aunque el estándar no es vinculante para los Estados, es una fuente autoritativa de buenas prácticas en la materia, que debería guiar los marcos normativos nacionales. También, nos permite identificar los elementos básicos necesarios para cualquier actividad que conlleve un impacto ambiental significativo, aportando una lista de verificación para la ciudadanía, a fin de posibilitar su participación en la evaluación ambiental de una actividad o proyecto.

ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBE CONTENER UN EIA

De acuerdo con los Objetivos y Principios de las Evaluaciones de Impacto Ambiental desarrollados por el PNUMA, se recomienda que los Estudios de Impacto Ambiental contengan, como mínimo, la siguiente información:

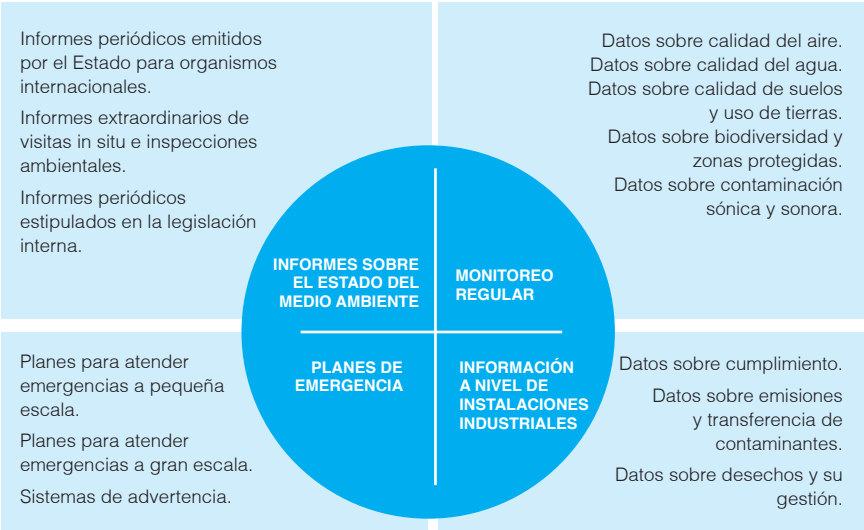
1. Descripción de la actividad que se propone desarrollar.
2. Descripción del ambiente afectado, incluyendo información específica necesaria para identificar y evaluar el impacto potencial de la actividad propuesta.
3. Descripción de alternativas prácticas, cuando sea apropiado.
4. Evaluación de los impactos probables o potenciales de la actividad propuesta y sus alternativas, incluyendo impactos directos, indirectos, acumulativos, y sus efectos a corto y largo plazo.
5. Identificación y descripción de las medidas disponibles para la mitigación de los impactos ambientales adversos de la actividad propuesta y sus alternativas, y una evaluación de esas medidas.
6. Identificación de vacíos de conocimiento o incertidumbres que se puedan encontrar a la hora de recopilar la información necesaria.
7. Indicación de la posible afectación al medio ambiente de cualquier otro Estado o área fuera de la jurisdicción nacional, que sea probablemente impactada por la actividad a desarrollar o sus alternativas.
8. Un resumen no técnico de la información mencionada anteriormente.

Fuente: PNUMA, Resolución 14/25 (1987), UN Doc. UNEP/WG.152/4.

También, el Estado debe contar con registros de información ambiental, a partir de información recabada por sus propios medios. Estos registros son un elemento común en sus obligaciones que, como veremos más adelante, forman parte de los compromisos asumidos a través de diversos tratados internacionales y que, además, se incluyen en el Acuerdo de Escazú (art. 6). Es importante resaltar que en varios países estos registros, a pesar de que existen y son actualizados por el Estado con frecuencia, no son fácilmente accesibles al público (Foti et al., 2008). Como mínimo, los Estados deberían poner a disposición de la ciudadanía información de monitoreo, informes sobre asuntos medioambientales, planes de emergencia e información relativa a las industrias que operan en el país. Estos datos mínimos son esenciales para poder evaluar el estado ambiental del país. En este sentido, los Estados también deberían poner a disposición pública datos relacionados con la calidad del aire, el agua, los suelos, la biodiversidad, las áreas designadas como zonas protegidas, contaminación sonora, desechos, así como informes, planes de mitigación y sistemas de alerta de emergencias.

Estos componentes básicos de información ambiental son esenciales para conocer la situación de nuestro país, región o comunidad en términos reales, y para la protección del medio ambiente y de nuestros derechos humanos. Nos permiten identificar riesgos y amenazas, pero también tomar medidas preventivas en aquellos aspectos en los que las autoridades están fallando o hacen un trabajo insuficiente.

COMPONENTES BÁSICOS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL



Fuente: elaboración propia, con base en Foti et al., 2008.

A partir de estos componentes, podemos identificar patrones y realizar investigaciones para encontrar vínculos e interpretar los datos. Así mismo, podemos constatar que los registros en manos de las autoridades sean los correctos. Por eso, es aconsejable para las organizaciones o personas defensoras del medio ambiente contar con asesoría científica y procurar la construcción de registros propios relacionados con información ambiental de la comunidad. Esto es particularmente importante en países o localidades donde los registros de información ambiental están desactualizados, o son poco confiables. A su vez, los registros propios pueden ser determinantes para prevenir una amenaza ambiental, incluso antes de que sea identificada por las autoridades.

Este tipo de registros se pueden hacer cada mes, o según lo determinen las necesidades de la comunidad. Una de las estrategias más comunes es tomar muestras de suelo y agua y analizarlas en un laboratorio. También, se pueden organizar visitas periódicas a sitios específicos por su importancia ambiental para la comunidad (por ejemplo, bosques o sitios que presenten una variedad significativa de flora y fauna) a fin de verificar su estado. Entre más personas de la comunidad se involucren, se podrán reportar irregularidades o amenazas de manera más eficiente.

Si su organización o comunidad deciden emprender este tipo de estrategias, es importante procurar apoyo de universidades, que en la mayoría de los casos cuentan con programas de acción social, así como el conocimiento técnico y el equipo necesario. También se puede buscar apoyo de ONG internacionales y de organismos del Sistema de Naciones Unidas, que podrían contar con mecanismos para apoyar este tipo de iniciativas. Además, periodistas y otros grupos pueden colaborar en el proceso de investigación y amplificar los resultados del trabajo de la comunidad.

A nivel global, existen varias iniciativas que han contado con la organización y participación de comunidades en la protección del medio ambiente, y en las que se han implementado estas estrategias de forma exitosa. El World Resource Institute (WRI)¹⁹ y la Iniciativa de Acceso (TAI)²⁰ han construido una red mundial de personas y organizaciones que emprenden proyectos comunitarios para la protección del medio ambiente. Así mismo, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) impulsa los registros comunitarios de tenencia de la tierra, una iniciativa que busca mejorar la gestión de los suelos y proteger el medio ambiente, comprendiendo los posibles impactos de actividades o proyectos intensivos de uso de la tierra sobre el agua y el ambiente en general.

Descargue el manual de la FAO para el Registro comunitario de las relaciones de tenencia con Open Tenure, en el siguiente hipervínculo: <http://www.fao.org/3/i7713s/i7713s.pdf>

¹⁹ Más información en: <https://www.wri.org>

²⁰ Más información en: <https://accessinitiative.org>

CAPÍTULO 4

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PARA PROTEGER EL MEDIO AMBIENTE

Como hemos visto a lo largo de este manual, el derecho a la información ambiental es un componente clave para proteger el medio ambiente, ya que es fundamental para asegurar la participación efectiva de las personas en dicha protección, y está relacionado tanto con la protección de los derechos humanos como con la protección de los recursos naturales. Además, como hemos visto, impone obligaciones para los Estados. Es por ello por lo que resulta importante conocer los diferentes tipos de información y fuentes de datos a nuestra disposición, y cómo podemos aprovecharlos para la protección del medio ambiente Z.

Así mismo, es importante conocer qué disposiciones legales amparan una solicitud de información ambiental, cómo formular nuestra solicitud, qué elementos pueden darnos una mejor indicación para interpretar la información y cómo podemos aprovechar el derecho internacional ambiental para obtener información que no sea fácilmente accesible.

Sumado a esto, cualquier ejercicio ciudadano que busque la protección del ambiente, ya sea de forma preventiva o reparativa, requiere de una comprensión más amplia de la conexión entre la información ambiental y otras fuentes de información. Ello nos permitirá hacer inferencias para darnos una idea clara de los derechos humanos conexos al derecho a un medio ambiente sano, que estarían siendo amenazados mediante la situación ambiental dada.

En este sentido, se recomienda que todo proceso ciudadano de recolección de información esté acompañado o asesorado por alguna persona con el conocimiento técnico y científico para validar el análisis o las conclusiones a las que se esté llegando con la información recabada. Si bien es cierto que toda la información ambiental debe ser accesible, lo cual implica la utilización de un lenguaje no técnico, no podemos obviar que se requiere conocimiento especializado para validar inferencias y relaciones de causalidad, especialmente cuando los datos sugieran que se está ante una posible emergencia o una denuncia grave por daño al medio ambiente y a los derechos humanos.

4.1 ¿Dónde y cómo podemos obtener información ambiental?

Por lo general, la información ambiental está en poder de los ministerios de ambiente, que funcionan como entes rectores en el tema y deberían centralizar la información relacionada con este. Sin embargo, en algunos países la gestión puntual de ciertos recursos naturales, como el recurso hídrico o el estado de los suelos, es manejada por instituciones descentralizadas que no están bajo la dirección del Ministerio de Ambiente. Aunque no existe una práctica uniforme y puede variar dependiendo del país, la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa de la OEA (2010), que contiene los estándares y mejores prácticas que deberían seguir los Estados, indica que cuando la persona solicite información a una oficina no competente, esta debe redirigir la solicitud a la oficina que corresponda (artículo 12).

En otros casos en que, por ejemplo, los daños al medio ambiente están ocasionando un impacto directo sobre la salud humana, es importante solicitar información al Ministerio de Salud o, en casos puntuales como una afectación a una comunidad, directamente a los centros de salud del área, que podrían aportar mayores detalles en cuanto a la información que se está buscando recabar.

REGISTRO DE EMISIONES Y TRANSFERENCIA DE CONTAMINANTES (RETC) DE LA OCDE

A inicios del año 1991, los ministros de ambiente de los países pertenecientes a la OCDE acordaron redoblar esfuerzos para reducir y prevenir la contaminación. Como parte de los mecanismos adoptados, se decidió introducir un registro que permitiera a los Estados y a la población conocer las emisiones de gases contaminantes y su transferencia al aire, agua y suelos.

El registro permite a los gobiernos conocer información que sería difícil de obtener, y es una herramienta central para que los gobiernos puedan rastrear las fuentes de contaminación más significativas, y construir políticas públicas que se adecuen a las necesidades nacionales y que cuenten con apoyo de la ciudadanía.

¿Cómo funciona el RETC? Las empresas reportan periódicamente información sobre las emisiones y transferencias de diversas sustancias de interés específico. Esta información se hace accesible al público, respetando las necesidades legítimas de confidencialidad industrial. Los resultados proveen información cuantitativa y parámetros comparativos entre las empresas sujetas a reportar.

A través de la publicación de esta información, se aspira a que las personas inversionistas, y otras partes afectadas o interesadas, puedan exigir mejoras a las empresas cuyo desempeño se encuentra significativamente por debajo del nivel normal de su sector.

El registro puede ser consultado en: https://www.oecd.org/env/ehs/pollutant-release-transfer-register/OECD-GD96-32_PRTR_GuidanceManual_Spanish.pdf

Fuente: OCDE, 1996.

Algunos países de la región han desarrollado Registros de Emisiones y Transferencias Contaminantes (RETC). Son bases de datos abiertas al público en las que se puede consultar información acerca de emisiones (aire, agua, suelo y subsuelo), así como de residuos y transferencias de sustancias contaminantes potencialmente dañinas para la salud y el medio ambiente, emitidas al entorno como producto de actividades industriales o no industriales.

El concepto de los RETC fue desarrollado originalmente por varios países miembro de la OCDE y se implementó a nivel europeo en el marco del Convenio de Aarhus, mediante el Protocolo sobre Registros de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (Protocolo de Kiev, 2003). Hoy, la tendencia se ha extendido hasta América Latina, y varios países de la región están en proceso de desarrollo de sus RETC.

Sin embargo, la mejor fuente para obtener información en este campo son los sistemas de información ambiental de los gobiernos. A diferencia de los RETC, que se enfocan en la contaminación resultante de la actividad humana, los sistemas de información ambiental abarcan indicadores como la calidad del aire, del agua, la cobertura boscosa, la biodiversidad, entre otros. En América Latina, prácticamente todos los gobiernos han creado portales web para consultar estos datos. Es importante resaltar que no todos los países cuentan con sitios web actualizados y con la información completa. En los casos en que los países no cuenten con un portal en Internet o algún otro mecanismo de ingreso remoto, se puede acudir directamente al Ministerio de Ambiente para consultar el sistema de información ambiental.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN AMBIENTAL EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	SISTEMA(S)	SITIO WEB
Brasil	Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SISNAMA)	No disponible
Bolivia	Sistema de Información Ambiental y de Recursos Hídricos (SIARH)	https://datos.siarh.gob.bo
Chile	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)	https://sinia.mma.gob.cl
	Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC)	https://retc.mma.gob.cl
Colombia	Sistema de Información Ambiental para Colombia (SIAC)	http://www.siac.gov.co/sia
Costa Rica	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)	http://sinia.go.cr
	Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático (SINAMECC)	http://sinamecc.go.cr
República Dominicana	Sistema de Información Ambiental (SIA)	https://ambiente.gob.do/nuevo/informacion-ambiental (inactivo)
Ecuador	Sistema Único de Información Ambiental (SUIA)	http://suia.ambiente.gob.ec
El Salvador	Observatorio de Amenazas* Portal de Transparencia*	http://www.snet.gob.sv https://www.transparencia.gob.sv/institutions/marn https://snicc.azurewebsites.net
Guatemala	Sistema Nacional de Información sobre Cambio Climático (SNICC)	
Honduras	RETC	http://www.retnhn.org
México	Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN)	https://www.gob.mx/semarnat
	RETC	http://sinat.semarnat.gob.mx/retc/retc/index.php
Nicaragua	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)	http://www.sinia.net.ni
Panamá	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)	https://www.sinia.gob.pa
Paraguay	Sistema de Información Ambiental (SIAM)	https://apps.mades.gov.py/siam/portal
Perú	Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)	https://sinia.minam.gob.pe
Uruguay	Sistema de Información Ambiental (SIA)	https://www.dinama.gub.uy/visualizador
Venezuela	Sistema de Información para la Gestión Territorial del Ambiente (SIGTA)*	http://sigta.minec.gob.ve

... CONTINUÁ

REGIONALES		
Mercosur	Sistema de Información Ambiental Mercosur (SIAM)	https://ambiente.mercosur.int
SIICA	Sistema de Información Ambiental Mesoamericano (SIAM)	No disponible
CAN	Sistema de Información del Medio Ambiente de los Países de la Comunidad Andina (SIMA)	Descontinuado
	Sistema Andino de Información Ambiental (SANIA)	No disponible
	Plataforma de Información Ambiental Amazónica (PIDAA)	No disponible
REGIONALES		
Naciones Unidas	UNSD Indicadores Ambientales	https://unstats.un.org/unsd/envstats/indicadores.cshtml
	PNUMA Sala de Situación Global	https://environmental.unep.org
	PNUMA Base de Datos sobre Recursos Mundiales (GRID)	https://unepgrid.ch/en/platforms
	PNUMA Sistema Mundial de Monitoreo de Aguas (GEMStat)	https://gemstat.org
	PNUMA Sistema Mundial de Monitoreo para la Conservación (WCMC)	https://www.unep-wcmc.org
	UNFCCC Inventario de Gases de Efecto Invernadero	https://di.unfccc.int
	FAO Sistema Mundial de Información y Alerta Rápida sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura	http://www.fao.org/wIEWS/es/
	FAOSTAT Base de Datos de Agricultura y Alimentación	http://www.fao.org/faostat/es/#home
	PNUMA Centro de Intercambio de Información sobre Seguridad de la Biotecnología (CIISB)	http://bch.cbd.int/?lg=es
	PNUMA Centro de Datos de la Secretaría de Ozono	https://ozone.unep.org/countries/data-table
Convención sobre los Humedales (Convención Ramsar, 1971)	Secretaría de la Convención	https://rsis.ramsar.org/es

**Estos portales no se adecuan a las características de un sistema de información ambiental. Sin embargo, cuentan con información ambiental relevante para la ciudadanía.
Fuente: elaboración propia.*

En varios países persiste una distorsión entre la información que es de acceso público y la información que recolecta el Estado. En este sentido, los tratados internacionales vinculantes en materia ambiental crean obligaciones de monitoreo e intercambio de información que nos permiten dimensionar el tipo de información que los Estados tienen en su posesión, información que debería ser de acceso público, por ser de interés público, a menos que sea declarada confidencial o limitada a partir de una ley existente.

Conociendo el tipo de información que el Estado debe recolectar como parte de sus obligaciones internacionales, podemos solicitar estos datos, ya que sabemos que existen y están registrados. De lo contrario, el Estado estaría incumpliendo con el tratado. Además, si el Estado se negara a entregar la información, podemos solicitar esos datos directamente a la Secretaría del tratado, o incluso comparar entre los datos que se reportan a instancias internacionales y los datos registrados a nivel nacional. Los informes periódicos, una práctica común que exigen los tratados internacionales, también pueden contener información valiosa, y pueden ser más accesibles que información para la cual requerimos enviar solicitudes a las autoridades locales.

Por otra parte, diversos tratados en materia ambiental incluyen el concepto de consentimiento fundamentado previo²¹, que implica la participación informada de la comunidad en la toma de decisiones, específicamente en asuntos relativos a las disposiciones del tratado. Esta obligación que se encuentra en algunos tratados permite que, aun cuando no haya una indicación específica en el texto del tratado relativa al acceso a la información ambiental, se entienda que el acceso a la información es una condición necesaria para satisfacer esta obligación.

Entender el marco internacional nos provee herramientas para demostrar que la información que solicitamos responde a un interés legítimo, en tanto el Estado está en el deber de recabar la información requerida. Pero, también, sirve para recordar a las instituciones del Estado, y a sus funcionarios y funcionarias, las obligaciones que deben cumplir como parte de sus compromisos asumidos a nivel internacional. Así mismo, nos permite conocer cuáles fundamentos jurídicos dan mayor fuerza a nuestra solicitud de información.

²¹ Por ejemplo, en el Convenio 169 de la OIT (1989), el Convenio sobre Biodiversidad Biológica (1993) y el Protocolo de Nagoya (2010), entre otros instrumentos internacionales, incluida la jurisprudencia interamericana. El principio se ha desarrollado primordialmente en relación con los derechos de los pueblos originarios. Para un análisis exhaustivo, ver: Parshuram Tamang (2005).

INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Tratado	Estados Parte en América Latina	Tipo de información
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres – CITES (1975)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Registros del comercio con especímenes de las especies incluidas en los apéndices de la Convención, registros de certificados y permisos emitidos, informes periódicos a la Secretaría, incluyendo un informe anual y otro bienal relacionado con las medidas implementadas (art. VIII). La Secretaría notificará a los Estados Parte cuando considere que la información disponible indica una afectación a alguna especie protegida o incumplimiento del Estado con la Convención. Los Estados deben proveer toda la información solicitada por la Secretaría (art. XII).
Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres (1983)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay	Información relacionada con exámenes periódicos del estado de conservación de especies migratorias (art. V.5), informes e información acerca del cumplimiento y los objetivos del convenio (art. IX.4).
Convenio de Basilea (1992)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información relativa a desechos peligrosos y otros desechos, su movimiento transfronterizo, su importación y manejo, cantidades exactas, características, sus efectos sobre la salud humana y sobre el ambiente; así como medidas que se estén tomando para eliminar la generación de estos desechos y cualquier accidente que haya ocurrido (arts. 6 y 13). La Secretaría emitirá informes periódicos relacionados con el cumplimiento de los Estados Parte (art. 16).
Convención Internacional de Lucha Contra la Desertificación (1996)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información referente a la degradación de las tierras, sequías, variaciones climáticas adversas (art. 16), programas de acción nacionales y planes que ya se hayan aplicado con éxito (art. 9), así como la información necesaria para la participación de las comunidades en la conformación de los programas nacionales (art. 10). Además, el tratado fomenta la creación conjunta de sistemas de observación sistemática -monitoreo- e intercambio de información, tomando en cuenta otras convenciones existentes (art. 8).
Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2004)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información relacionada con tecnologías, resultados de investigaciones técnicas, científicas y socioeconómicas; en particular, su caracterización, evaluación y utilización, con respecto a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura (art. 13). El artículo 17 del tratado crea un sistema mundial de información de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

Tratado	Estados Parte en América Latina	Tipo de información
Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (2004)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información sobre los contaminantes orgánicos persistentes y las existencias, usos y desechos de productos químicos listados en el convenio (art. 6). El convenio establece que, dentro de los alcances del acuerdo, ninguna información relacionada con salud, seguridad humana o medio ambiente podrá ser considerada confidencial (art. 9.5). También, indica que los Estados deben hacer pública la información actualizada referente a contaminantes orgánicos persistentes, así como sensibilizar a la población acerca del tema (art. 10).
Convenio de Minamata sobre el Mercurio (2017)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	La Secretaría mantendrá un registro público de las notificaciones recibidas de las Partes respecto a la importación de mercurio proveniente de otro Estado Parte, o de un Estado u organización no Parte (art. 3.9). La Secretaría también pondrá a disposición del público información sobre los productos con mercurio añadido, los procesos en los que se utiliza mercurio o compuestos de mercurio, así como información acerca del número y los tipos de instalaciones que utilizan mercurio, y los efectos de este para la salud humana (arts. 4.4 y 4.6).
Convenio de Rotterdam para el Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos (2004)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Los Estados Parte deben crear registros y bases de datos con información sobre manipulación de productos químicos y gestión de accidentes, así como alternativas que sean más seguras para la salud humana o el medio ambiente que los productos químicos enumerados en el anexo III del Convenio (art. 15). Además, los Estados deben velar porque estos químicos estén prohibidos o restringidos en su territorio, y que se adecuen a requisitos de etiquetado que informen respecto a los riesgos y peligros para la salud humana o el medio ambiente (art. 13).
DIVERSIDAD BIOLÓGICA		
Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México,	Información sobre organismos vivos modificados (OVM), su reglamentación y sus posibles efectos adversos (art. 19.4). Los Estados Parte deben presentar informes periódicos a la Conferencia de las Partes en relación con las medidas que se han adoptado para cumplir con el tratado (art. 26).

Tratado	Estados Parte en América Latina	Tipo de información
Protocolo de Cartagena (2003)	Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información sobre el movimiento de organismos vivos modificados, descripción de los OVM y un resumen de la evaluación de riesgos en relación con los efectos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, los riesgos para la salud humana y las medidas de respuesta en caso de emergencia. Informes emitidos por los Estados Parte, entre otros (art. 20). El tratado también delimita las informaciones que se pueden declarar confidenciales (art.21).
Protocolo de Nagoya (2014)	Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela	Información sobre recursos genéticos y sus beneficios, proveniente del Centro de Intercambio de Información sobre Acceso y Participación en los Beneficios, creado por el artículo 14 del Protocolo. Obliga a tomar medidas a fin de obtener el consentimiento previo de las comunidades indígenas y locales para el acceso a los recursos genéticos, cuando estas tengan el derecho establecido a otorgar ese acceso.
CAMBIO CLIMÁTICO		
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1994)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información sobre el cambio climático y sus efectos (art. 6.a.ii). Los Estados se comprometen a crear un registro actualizado de emisiones antropógenas, y a compartir información referente a las medidas orientadas a la mitigación del cambio climático (art. 4). La Secretaría del tratado hará públicas las comunicaciones de los Estado Parte, excepto cuando se declaren confidenciales (art. 12.10).
Protocolo de Kioto (2005)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Todas las Partes formularán, aplicarán, publicarán y actualizarán periódicamente programas nacionales que contengan medidas para mitigar el cambio climático, así como medidas para facilitar una adaptación adecuada a este. Todas las Partes facilitarán el conocimiento público de la información relacionada con el cambio climático y el acceso del público a esta (art. 10.b y 10.e).
Acuerdo de París (2016)	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela	Información sobre el cambio climático (art. 12) y contribuciones determinadas a nivel nacional (INDC, por sus siglas en inglés), que serán inscritas en un registro público por la Secretaría del tratado (art. 4).

Fuente: elaboración propia, a partir de datos del Observatorio 10, CEPAL: <https://observatoriop10.cepal.org/es>

Adicional a los tratados internacionales, otra fuente relevante de información ambiental son las empresas. Es importante distinguir entre empresas privadas, empresas estatales y empresas de capital mixto. En el caso de las empresas estatales y de capital mixto (conformadas por capital privado y estatal), tienen una obligación de proporcionar información al ejecutar recursos públicos; lo mismo aplica para empresas privadas que estén desarrollando proyectos con el Estado por concesión (CIDH, 2012).

En cuanto a las empresas privadas en general, al ser actores privados, no están obligadas a proporcionar información más allá de la estipulada en la legislación nacional. Sin embargo, como se mencionó, la excepción ocurre cuando la empresa ejecuta un proyecto por concesión o con fondos del Estado, y en esos casos la información que debe suministrar responde exclusivamente al proyecto ejecutado con fondos públicos.

No obstante, en los últimos veinte años han surgido diversas iniciativas voluntarias mediante las cuales las empresas publican información de interés público en relación con sus actividades y operaciones, incluyendo información ambiental. Dichos estándares de transparencia voluntaria han cobrado una mayor popularidad en tanto las empresas en la región han adoptado políticas de responsabilidad social empresarial, las cuales incluyen la rendición de cuentas a la sociedad y operaciones sostenibles que respetan los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

EMPRESAS E INFORMACIÓN AMBIENTAL

A nivel internacional, existen algunas iniciativas voluntarias que impulsan a las empresas a disponer de información ambiental relacionada con sus operaciones o productos de manera pública. Estas iniciativas buscan ir más allá de las obligaciones legales de las empresas en los países en los que operan.

Iniciativa Mundial para la Presentación de Informes (GRI) Creada por el PNUMA y la organización CERES (Coalition for Environmentally Responsible Economies), establece una serie de estándares compuestos por indicadores para la incorporación de responsabilidad social en las empresas. Entre estos se encuentran indicadores destinados a que las empresas contabilicen, gestionen e informen a la sociedad, de forma transparente, acerca de su impacto ambiental. El GRI incluye indicadores para la medición de emisiones, manejo de desechos, evaluación ambiental de proveedores, entre otros. Los estándares están diseñados para ser utilizados como referencia de buenas prácticas y para la elaboración de reportes públicos en relación con cada área de operación de la empresa.

ISO 26000 Desarrollados por la Organización Internacional para la Estandarización, la familia de estándares ISO 26000 busca guiar la implementación de responsabilidad social empresarial en la gestión de empresas y organizaciones. Entre los estándares se incluye el manejo ambiental sostenible por parte de las empresas. Dentro de sus requerimientos, se encuentra el registro de contaminantes, gases de efecto invernadero y la publicación de información ambiental para conocimiento público, a través de reportes periódicos, así como fomentar la comunicación, participación y cooperación con las partes interesadas.

Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) El EITI es un estándar que se enfoca en el manejo responsable, transparente y abierto de recursos minerales, petróleo y gas, partiendo de la premisa de que estos recursos son bienes públicos, por lo que las empresas deben rendir cuentas a la ciudadanía. El estándar busca la publicación de datos abiertos por parte de las empresas del sector extractivo, en relación con información pertinente a toda la cadena de valor: desde el punto de extracción hasta los pagos de las empresas al Estado y cómo estos se traducen en un beneficio público.

Fuente: sitios web de los estándares.

Después de consultar los tratados, la legislación nacional y las medidas voluntarias que puede implementar una empresa -en caso de que requiramos información de parte de estas-, es importante establecer el marco normativo en el que nos amparamos, y citar sus disposiciones relevantes, en el momento de enviar una solicitud de información, siempre y cuando sea apropiado. De igual manera, podemos citar la legislación ambiental nacional, o bien, nuestro derecho constitucional. A continuación, modelos de carta para solicitar información, según corresponda.

Modelos de carta para solicitar información ambiental

Estos modelos de carta están ideados para solicitar información ambiental al Estado y a empresas privadas que implementen alguno de los estándares voluntarios existentes. Reemplace la información entre corchetes [...] por la información que usted o su organización requiera.

Dirigida a autoridades...

ATENCIÓN A: [OFICINA DE INSTITUCIÓN O MINISTERIO]

Estimada persona funcionaria,

Por este medio, quisiera solicitar información relativa a los registros en su poder sobre [materia de consulta, por ejemplo, desechos tóxicos], que está reglamentada por [ley nacional] de acuerdo con los compromisos asumidos por el Estado a través de [nombre de tratado relevante, y artículos específicos].

Específicamente, solicito que se me faciliten los registros correspondientes a [área geográfica, comunidad, provincia, región] para el periodo de tiempo que va de [aquí, establecer el marco temporal, en años, meses o semanas]. Realizo esta solicitud de información amparándome en mi derecho al acceso a la información, por disposición constitucional según [citar artículo, ver capítulo uno de este manual, recuadro "Leyes de acceso a la información en América"] y de acuerdo con la ley [citar ley y artículos relevantes], recordando que en su Opinión Consultiva 23/17 la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que toda información sobre actividades que puedan ocasionar un daño al medio ambiente es de interés público (párrafo 214).

Sin más por el momento, me despido y quedo atento/a a su respuesta, según lo dispuesto en el artículo [citar artículo relativo al tiempo de respuesta establecido en la ley de acceso a la información] de la ley [número de ley, nombre de ley].

Se despide cordialmente,

[Nombre y apellido de la persona solicitante, y, en caso de que la solicitud sea hecha de forma física, número telefónico u otra forma de contacto para recibir la respuesta a su solicitud].

Dirigida a empresas que implementan estándares voluntarios...

ATENCIÓN A: [OFICINA DE PRENSA DE LA EMPRESA]

Estimados señores de [nombre de la empresa],

Por este medio, quisiera muy respetuosamente solicitar información relativa a los registros en su poder sobre [materia de consulta]. Estoy consciente de que la empresa no tiene ninguna obligación legal de proveer dichos datos. Sin embargo, según se indica en [revisar sitio web de la empresa para verificar el estándar que utiliza], su empresa implementa el estándar [ISO 26000, GRI, EITI u otros] que indica un compromiso de informar a las partes interesadas acerca de las actividades de la empresa, particularmente en relación con el impacto ambiental de sus operaciones.

En particular, me interesaría acceder a los registros correspondientes a [área geográfica, comunidad, provincia, región] para el periodo de tiempo que va de [aquí, establecer el marco temporal, en años, meses o semanas]. Realizo esta solicitud de información amparándome en mi derecho a un medio ambiente sano, establecido en la Constitución, en el artículo [artículo de la Constitución], recordando que en su Opinión Consultiva 23/17 la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoció que toda información sobre actividades que puedan ocasionar un daño al medio ambiente es de interés público (párrafo 214).

[Opcional: puede explicarle a la empresa la situación particular que se está dando, y que motiva su solicitud de información, recuerde que, al no ser una obligación legal para las empresas, es recomendable explicar].

Así mismo, agradezco cualquier información sobre iniciativas y modalidades disponibles en la empresa para la participación pública, de manera que podamos dialogar, externar observaciones o dudas, si fuese necesario.

Se despide cordialmente,

[Nombre y apellido de la persona solicitante, y, en caso de que la solicitud sea hecha de forma física, número telefónico u otra forma de contacto para recibir la respuesta a su solicitud].

Algunos temas respecto de los cuales se puede solicitar información incluyen: licencias de operación, permisos de construcción, renovación de licencias o permisos, resultados de inspecciones ambientales, resultados de procesos sancionatorios, registro de uso de suelos, estudios de impacto económico, estudios de impacto social, entre otros.

4.2 ¿Cómo podemos utilizar la información que obtenemos?

Un aspecto preliminar que se debe tener en consideración al analizar cualquier información ambiental que logremos recabar es conocer los estándares nacionales e internacionales aplicables a la situación. Los estándares nacionales de calidad ambiental, fijados por el Ministerio de Ambiente, definen los valores máximos de contaminantes permitidos para diversos componentes del medio

ambiente (agua, aire, suelos, radiación, entre otros). Estos estándares pueden diferenciarse entre países y regiones, por lo que es importante identificar variaciones significativas en los valores tolerados o en la prohibición de productos y sustancias en particular. Por ejemplo, recientemente investigaciones revelaron que un pesticida químico prohibido por la Unión Europea, el Fipronil, fue responsable de la aniquilación de millones de abejas en Colombia y en Costa Rica (AFP, 2021; Villalobos, 2020).

Como ilustra el ejemplo citado, estas diferencias en el tratamiento de sustancias potencialmente dañinas, o en los niveles de contaminación tolerados entre diferentes regiones del mundo, pueden ser un indicador que nos alerte acerca de las posibles causas de una situación de degradación ambiental, o de una situación potencial que no está siendo registrada correctamente por las autoridades, debido a los estándares vigentes.

En cuanto a estándares de calidad ambiental, a nivel internacional no existe un estándar universal que se aplique globalmente. Sin embargo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda cinco criterios para determinar si un contaminante constituye un riesgo: (1) La gravedad. (2) La frecuencia observada en los efectos negativos para la salud humana. (3) La presencia y concentración del contaminante en el ambiente. (4) La transformación o las alteraciones metabólicas del contaminante. (5) La exposición a la población (Kalabokas et al., 1992). Así mismo, la OMS emitió en 2006 unas guías de calidad del aire y su fundamento, en las que abordó los niveles tolerables de ozono, dióxido de nitrógeno y dióxido de azufre en la atmósfera.

Por otra parte, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE) desarrolló el Sistema Global Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Químicos (GHS), presentado en la Cumbre de la Tierra en Johannesburgo, 2002. El sistema es implementado por 83 países alrededor del mundo, y en América Latina por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

En materia de manejo de desechos, el Convenio de Basilea (1992) establece medidas y estándares a nivel global que son de acatamiento obligatorio para los Estados Parte. Sumado al convenio, el Consejo de la OCDE emitió en 1987 su Recomendación del Consejo sobre Movimientos Transfronterizos de Residuos Peligrosos, y desde 1976 actualiza su Recomendación del Consejo sobre la Gestión Ambientalmente Racional de los Residuos. Por otra parte, en 1987 el PNUMA desarrolló las Directrices y Principios de El Cairo para el Manejo Ambientalmente Racional de Desechos Peligrosos (Directrices de El Cairo), las cuales detallan las medidas prácticas que deben tomar los Estados para cumplir con la protección del ambiente y de los derechos humanos en relación con la gestión de desechos.

Este conjunto de estándares nos permite identificar las mejores prácticas a nivel internacional, y contrastarlas con los estándares implementados a nivel nacional y con el desempeño de las empresas y de los órganos reguladores del país. Ello es importante ya que, por lo general, las autoridades otorgan autorización a ciertas industrias para contaminar, dentro de los niveles permitidos en los estándares nacionales, diseñados para que los niveles de contaminación tolerables no representen una amenaza a la salud humana o al ambiente. Los permisos y licencias concedidos a estas empresas para operar tienen un plazo de caducidad, lo que implica que deben ser renovados periódicamente. Tanto en el proceso inicial de otorgamiento de licencias y autorizaciones, como en la renovación de permisos, los Estados deben habilitar espacios de participación

pública. Esta participación resulta clave en casos en los que industrias contaminantes hayan expandido sus operaciones, o tengan planes de hacerlo, o bien en situaciones en las que existen dudas acerca de la veracidad de los datos que una empresa reporta a las autoridades.

4.2.1 Recolección estratégica de información

Debido a la complejidad intrínseca a los problemas ambientales, la información ambiental por sí misma puede ser un elemento que contribuya a entender un fenómeno socioambiental mucho más amplio. En este sentido, constituye el punto de partida, ya que nos permite identificar si existe, o no, una situación de daño ambiental. Esto implica un reto significativo ya que, en muchos casos, un daño ambiental puede estar directamente relacionado con un problema social que parece inconexo. Por ejemplo, la FAO ha encontrado que los problemas de tenencia de tierra suelen acarrear consigo la deforestación: cuando no es clara la propiedad de la tierra, las personas tienden a creer que su explotación es aceptable (Dorner & Thiesenhusen, 1992). A partir de esta caracterización, podríamos consultar diversas fuentes de información, para confirmar si este fenómeno se repite en nuestro país.

Así mismo, podríamos consultar las bases de datos del Poder Judicial, o solicitar información directamente a la institución, para saber cuántos casos de disputas de tierra se han presentado en una comunidad determinada, dentro de un periodo establecido. Podemos contrastar el resultado de este ejercicio con la evolución de la cobertura boscosa en dicha comunidad, dentro del mismo marco temporal. Además, podríamos consultar registros de biodiversidad para identificar el impacto de la deforestación. De la misma manera, si solicitamos información acerca de las enfermedades mayormente reportadas en la comunidad, dentro del mismo periodo, podríamos explorar si existe una relación entre la pérdida de biodiversidad y el aumento en algunos tipos de enfermedades. Como ya se indicó, a lo largo de estos procesos es importante consultar con personas expertas en la materia, para evitar inferencias mal fundamentadas.

Esta estrategia de vínculo de datos nos permite aclarar qué elementos podrían estar relacionados o no, con referencia a una determinada situación de degradación ambiental, y entender su afectación hacia la salud humana. Podemos construir una guía, a partir de vínculos entre datos relacionados con la situación identificada. Es importante aclarar que para construir la estrategia de vínculos, primero y, ante todo, debemos verificar si existe una situación de daño ambiental (ver diagrama más abajo).

Por ejemplo, si recabamos información relacionada con la calidad del agua y detectamos un aumento significativo en su contaminación, podemos explorar diversas hipótesis relativas a actividades que podrían estar incidiendo en los niveles de contaminación observados. A su vez, podríamos explorar hipótesis acerca del impacto potencial de esta contaminación sobre la salud humana en la comunidad. Lo mismo se podría hacer con información referente a suelos o a la calidad del aire.

Es importante resaltar que los patrones que podamos observar a partir de este ejercicio no se traducen, necesariamente, en que dos fenómenos estén vinculados o directamente relacionados. Siguiendo el ejemplo anterior, el aumento en los niveles de contaminación del agua podría ser atribuido a problemas de saneamiento de aguas residenciales, y no necesariamente estar relacionado con el mal manejo de desechos de una empresa o su uso de productos químicos

peligrosos. Cada inferencia depende de las condiciones específicas del caso que se esté analizando.

También, debemos tener claridad acerca de los motivos que nos pueden llevar a establecer inferencias entre elementos. No podemos asumir que toda degradación de suelos esté relacionada con una actividad contaminante, así como no podemos asumir que toda tala de bosques sea ilegal, o que la tala de bosques legal esté respetando criterios de protección del medio ambiente. Esto es importante porque, a la hora de interpelar a las autoridades por incumplimiento de sus obligaciones en materia de protección ambiental, o en el momento de participar en instancias de consulta, debemos tener claro cuáles elementos de la acción de una institución, empresa o individuo están generando una amenaza, o bien si la amenaza es atribuible a negligencia por parte del Estado, o ambas. Los procesos de consulta y participación son un buen espacio para plantear inquietudes y recabar más información que nos permita aclarar esta relación entre variables. Es necesario destacar que las relaciones que podamos establecer utilizando la estrategia de vinculación de datos son vínculos potenciales, y debemos establecer un grado de certeza razonable -no necesariamente absoluta- a través de la evidencia y la información.



Una vez que logramos establecer algún vínculo entre las variables podemos profundizar en la investigación, para determinar con mayor exactitud la fuente del daño y cómo proceder a interponer medidas cautelares y solicitud de reparaciones. También, podemos optar por alertar a las autoridades y solicitar una intervención inmediata, en caso de que estemos frente a una emergencia ambiental o de salud.

Si los datos que logramos recabar no son concluyentes, pero indican una posible conexión entre las variables observadas, podemos pedir a las autoridades que intervengan, siguiendo el principio precautorio, aun cuando no contemos con total certeza científica. Es importante resaltar que es necesario contar con un nivel razonable de certeza científica sobre la situación para solicitar la intervención de las autoridades, o cualquier otro tipo de medida cautelar. La satisfacción de este requerimiento sería definida por las autoridades o tribunales competentes y, cualquiera que sea la decisión, debe ser apelable.

SERVICIO DE MAPEO SATELITAL PREVENTIVO UNOSAT

Como parte de los esfuerzos de alerta temprana de las Naciones Unidas, UNOSAT provee información geoespacial para prevenir situaciones de riesgo. El servicio es gratuito y está disponible para organizaciones no gubernamentales, organizaciones regionales e internacionales y gobiernos.

La información de UNOSAT permite identificar escenarios potenciales, mediante el mapeo de riesgos y la simulación de escenarios. El servicio cuenta con mapas actualizados en tiempo real que permiten identificar los efectos del cambio climático y otros fenómenos climatológicos asociados. Este tipo de información es clave, por ejemplo, para ayudar a comunidades agrícolas que necesitan identificar las áreas más seguras para el crecimiento de sus cultivos, o bien determinar cuáles áreas están más expuestas a sufrir los efectos del calentamiento global en las ciudades.

Para conocer más acerca de este servicio y cómo solicitar información geoespacial, visite: <https://www.unitar.org/maps/unosat-rapid-mapping-service>

4.2.2 Participación ciudadana y justicia ambiental

En el capítulo tres abordamos las obligaciones de los Estados para cumplir con su deber de proteger el medio ambiente y los derechos humanos, incluyendo los derechos de acceso a la información, participación y justicia. El acceso a la información es una herramienta útil para investigar y prevenir situaciones de daño ambiental, pero la participación pública en instancias de toma de decisiones resulta un elemento fundamental a fin de incidir de manera efectiva en la protección del ambiente.

Para ello, los Estados deben habilitar mecanismos formales adecuados en los que se pueda participar, pero también asegurar que dicha participación sea tomada en cuenta. Por lo general, existen diversas herramientas que las autoridades emplean para cumplir con este deber, y en las que la ciudadanía puede incidir:

Comentarios a estándares ambientales: los estándares ambientales son actualizados periódicamente, por lo que las autoridades están anuentes a recibir insumos de las partes interesadas para mejorarlos.

Audiencias públicas: son mecanismos deliberantes en los que las personas pueden dar su opinión a las autoridades. Suelen anteceder al inicio de un proyecto, se pueden solicitar o se pueden programar de manera periódica y son un espacio valioso en el que es posible plantear inquietudes, solicitar información a las autoridades o aportar información relevante para conocimiento de las autoridades y la comunidad.

Comités de planificación participativa: algunos gobiernos locales implementan comités que pueden estar integrados por cualquier persona ciudadana, con el fin de mejorar la planificación de presupuestos, el uso de suelos, o temas particulares como la salud o la conservación de áreas verdes.

Grupos focales y encuestas: es una práctica común de las autoridades convocar a grupos focales o realizar sondeos para anticipar las posibles reacciones ante un proyecto nuevo. Estos espacios permiten interactuar directamente con las autoridades, darles retroalimentación o solicitar y compartir información.

Peticiones: son cartas con una o varias solicitudes precisas de acción, dirigidas a las autoridades pertinentes. Se requiere reunir suficientes firmas para que sean representativas de un sector de la comunidad o de la población.

Por otra parte, en caso de que las autoridades no habiliten espacios de participación, se pueden buscar vías de resolución alterna de conflictos, o bien se puede acudir a instancias judiciales. Entre más acceso a la información tengan las personas acerca de sus derechos y de los procesos legales necesarios para hacerlos valer, es más alta la probabilidad de que se busquen mecanismos alternativos a la vía judicial. Por ejemplo, muchas instituciones públicas habilitan mecanismos de denuncia ambiental para resolver situaciones por la vía administrativa. Sin embargo, los mecanismos alternos pueden ser limitados, por lo existe la posibilidad de decidir que la mejor opción es la vía judicial.

En ese escenario, es importante que el marco legal nacional cuente con una disposición que permita a cualquier persona interponer un recurso de revisión ante las decisiones de las autoridades, y que posibilite formular una denuncia ambiental. Además, el sistema judicial debería contar con tribunales especializados en materia ambiental, de manera que estén en una mejor posición de tomar decisiones con conocimiento técnico específico en la materia.

Otro elemento esencial en un proceso judicial es contar con asistencia legal enfocada en el abordaje de temas ambientales. En algunos países, el Poder Judicial ha implementado, de manera exitosa, programas de asesores legales voluntarios o consultorios legales gratuitos (facilitadores de justicia), que proveen servicios fundamentales para navegar en el sistema judicial, sin costo alguno para las personas u organizaciones que los requieren.

Un obstáculo que se encuentra comúnmente es el uso de lenguaje técnico. La justicia debe procurar que el lenguaje y la información utilizados en los documentos legales y otros sean accesibles, lo que significa que sean comprensibles para la comunidad. Desde la perspectiva del derecho a la información, es recomendable que los sitios institucionales incorporen glosarios y otros recursos, y que los tribunales utilicen el lenguaje más claro y fácil de comprender que sea posible. Es necesario que los datos estén disponibles de forma desagregada, y que cuenten con una explicación o guía que permita a las personas usuarias interpretarlos y entenderlos claramente. También, es importante adaptar todos estos recursos a los idiomas de los pueblos originarios.

Por otro lado, en tanto nos referimos al concepto de justicia ambiental, es importante comprender que los problemas ambientales se distribuyen de manera desigual en la sociedad, reflejando las desigualdades estructurales existentes. Así, con frecuencia las comunidades más vulnerables a daños ambientales son aquellas que poseen menos recursos (WRI-TAI, 2019). Dado que estas desigualdades son estructurales, implica que las mismas comunidades presentan límites en sus posibilidades de defensa. Por ejemplo, gobiernos o empresas pueden aprovechar la baja escolaridad de las personas de la comunidad, o la falta de recursos, para emprender procesos legales largos y caros, que generen un desgaste natural en quienes deciden impulsar acciones de demanda.

Esto hace aún más relevante el principio de justicia pronta y cumplida: la duración y la complejidad de los procesos legales deben mantenerse al mínimo, para simplificar y agilizar una resolución. Para ello es importante que existan garantías operativas, por ejemplo, mecanismos para apelar la decisión de una autoridad judicial de instalar el caso en un recinto localizado a veinte kilómetros de distancia de la comunidad afectada.

Finalmente, una justicia ambiental efectiva debería buscar la reparación del daño ambiental ocasionado, tomando en cuenta las asimetrías existentes entre figuras de poder y la comunidad, con un enfoque que se incline hacia la prevención y la no repetición de los hechos. Ello implica procurar medidas correctivas que empoderen a las comunidades y que garanticen una implementación transparente y justa de las medidas dictadas en la sentencia (ibidem).

4.3 Recomendaciones finales

Una ciudadanía activa e informada es un componente esencial para la protección del medio ambiente. Mediante la organización comunitaria y el acceso a la información, se puede incidir en los espacios formales de participación y exigir la prevención, protección y garantía de nuestros derechos. Es por ello por lo que este manual ha buscado operacionalizar las disposiciones del derecho internacional ambiental y su conexión con los derechos humanos, para facilitar la implementación de estrategias de uso de información pública.

No obstante, la acción comunitaria permanente, expresada en la construcción de registros comunitarios, inspecciones a áreas verdes locales, monitoreo de indicadores ambientales, entre otras acciones, sirve como un mecanismo de alerta temprana, y permite identificar y documentar la degradación ambiental. Así mismo, posibilita advertir acerca de los efectos acumulativos del daño ambiental, identificar a los actores o actividades que son fuente de amenaza al medio ambiente y fiscalizar la labor de las instituciones y las personas funcionarias, para asegurar que estén cumpliendo con su mandato.

La ciudadanía y las comunidades están mejor capacitadas para conocer el medio ambiente de su localidad y prevenir los daños ambientales, a partir de una comprensión socioambiental e histórica profunda que permite gestionar los recursos naturales de manera pacífica y sostenible. El derecho internacional ambiental y los derechos humanos deben ser vistos como herramientas que asisten a la acción de las comunidades, las cuales podemos aprovechar para garantizar nuestros derechos y cooperar con las autoridades, de manera que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales.

El derecho a la información resulta un elemento transversal en todo proceso comunitario de protección del ambiente, pero no es suficiente: la organización y el deber cívico de involucrarnos en los mecanismos de toma de decisiones, así como las acciones propias del activismo ambiental, tales como enviar peticiones y organizar actividades informativas, entre otras, son componentes insustituibles para construir comunidades comprometidas con la protección del ambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agence France-Presse, AFP. (2021, 26 de febrero). Un pesticida prohibido en Europa aniquila a las abejas en Colombia. El Tiempo. <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/un-pesticida-prohibido-en-europa-aniquila-a-las-abejas-en-colombia-569626>

Acción Ciudadana, Asociación Ambiente y Sociedad, Asociación de Abogados de Derechos Indígenas, Asociación de Organismos no Gubernamentales, Centro Humboldt, Centro Nacional de Información e Investigación en Desastres y Desarrollo, Comunidades indígenas de la cuenca de Salinas Grandes y Laguna de Guayatayoc, Comunidades indígenas del pueblo q'eqchi' en resistencia por la defensa del río Cahabón, Conectas Direitos Humanos, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Due Process of Law Foundation, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación, Equipo Nacional de Pastoral Aborigen, Espacio Nacional para la Transparencia en las Industrias Extractivas, Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Fundación Justicia y Transparencia, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables, Instituto de Estudos Socioeconômicos, Movimento dos Atingidos por Barragens, ... Observatorio Dominicano de Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Santo Domingo. (2018). Informe regional de transparencia y acceso a la información en industrias extractivas en América Latina y el Caribe. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR). 475.-_informe_regional_transparencia_dpfl_13_dic_d.pdf

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente, AIDA. (2008). Guía de Defensa Ambiental: Construyendo la Estrategia para el Litigio de Casos ante el Sistema Interamericano para la Defensa del Ambiente. AIDA.

Akehurst, M. (1976). The Hierarchy of the Sources of International Law. *British Yearbook of International Law*, 47(1), 273-285.

Andrews, T., Elizalde, B., LeBillon, P., Hoon Oh, Ch., Reyes, D., Thomson, I. (2018). The Rise in Conflict Associated with Mining Operations: What Lies Beneath? Canadian International Resource and Development Institute.

Anton, D. K., Shelton, D. L. (2011). *Environmental Protection and Human Rights*. Cambridge University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo y World Justice Project. (2020). Indicadores de Gobernanza Ambiental para América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Indicadores-de-gobernanza-ambiental-para-América-Latina-y-el-Caribe.pdf>

Blanke, H.-J., Perlingeiro, R. (2018). The Right of Access to Public Information. *An International Comparative Legal Survey*. Springer.

Bollier, D. (2008). Los bienes comunes: Un sector soslayado de la creación de riqueza. En S. Helfrich (ed.), *Genes, Bytes y Emisiones: Bienes comunes y ciudadanía*. Fundación Heinrich Böll.

Boyle, A., Freestone, D. (1999). *International Law and Sustainable Development*. Oxford University Press.

Butt, N., Lambrick, F., Menton, M., Renwick, A. (2019). The Supply Chain of Violence. *Nature Sustainability*, 2, 742-747.

CEJA-JSCA. (2013). Aportes para un diálogo sobre el acceso a la justicia y reforma civil en América Latina. Centro de Estudios de Justicia de las Américas.

CIVICUS. (2019). In Defence of Humanity: Women Human Rights Defenders and the struggle against silencing. CIVICUS.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2010). El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. OEA.

_____. (2017, 05 de junio). CIDH urge a proteger a defensoras y defensores de la tierra y el medio ambiente [comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/072.asp>

De Schutter, O. (2010). *International Human Rights Law*. Cambridge University Press.

Dorner, P., Thiesenhusen, W. C. (1992). Land Tenure and Deforestation. *Interactions and Environmental Implications*. UNRISD.

Durning, A. T. (1994). *¿Cuánto es bastante? La sociedad de consumo y el futuro de la tierra*. Ediciones Apóstrofe.

Elias, O. (2010). Environmental impact assessment. En M. Fitzmaurice & D. Ong (eds.), *Research Handbook on International Environmental Law*. Edward Elgar.

Franch, I., Sauer, M. (2005). El interés público: la ética pública del derecho administrativo. *Derecho administrativo*, Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, 403-419. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Foti, J., de Silva, L., McGray, H., Shaffer, L., Talbot J., Werksman, J. (2008). *Voz y opción: Abriendo la*

puerta a la democracia ambiental. World Resource Institute.

Global Witness (2020). *Defending Tomorrow: The climate crisis and threats against land and environmental defenders*. Global Witness. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/defending-tomorrow>

Gould, A., Shelton, D. (2013). Positive and Negative Obligations. En D. Shelton (ed.), *The Oxford Handbook of International Human Rights Law*. Oxford University Publishing.

Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons*. Science, 162(3859), 1243-1248.

International Institute for Sustainable Development (IISD). (2018). *International Investment Law and Sustainable Development: Key cases from the 2010s*. IISD.

Kalabokas, P. D., Christolis, M. N., Markatos, N. C. (1992). Environmental Quality Standards. En *Encyclopedia of Life Support Systems (EOLSS)*. UNESCO.

Khandrimaylo, V. (2018, 21 de diciembre). Tribunal finds Costa Rica's measures to protect the environment did not breach FET or its expropriation obligations under CAFTA-DR. *Investment Treaty News*, IISD. <https://www.iisd.org/itn/en/2018/12/21/tribunal-finds-costa-ricas-measures-to-protect-the-environment-did-not-breach-fet-or-its-expropriation-obligations-under-cafta-dr-victoria-khandrimaylo/>

Lavigne, A. (1998). La politización de la información del sector público. En G. Gauthier, A. Gosselin & J. Mouchon (eds.), *Comunicación y política*. Editorial Gedisa.

Lemieux, V., Trapnell, S. (2016). *Public Access to Information for Development. A Guide to the Effective Implementation of Right to Information Laws*. World Bank Group.

Mendel, T. (2009). *El Derecho a la Información en América Latina. Comparación Jurídica*. UNESCO.

Mertins-Kirkwood, H., Smith, B. (2019). Digging for Dividends. The use and abuse of investor-state dispute settlement by Canadian investors abroad. *Canadian Centre for Policy Alternatives*.

Moore, J., Pérez Rocha, M. (2019). *Extraction Casino. Mining companies gambling with Latin American lives and sovereignty*. Center for International Environmental Law, CIEL.

OCDE. (2013). *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>

_____. (1996). *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes: Una herramienta para la política ambiental y el desarrollo sostenible. Manual Guía para los gobiernos*. OCDE.

O'Neill, K. (2009). *The Environment and International Relations*. Cambridge University Press.

Paradell-Trius, L.I. (2000). Principles of International Environmental Law: An Overview. *RECIEL*, 9(2), 93-99.

Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista Internacional de Filosofía Política*, 2, 75-98. Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Relatoria Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (RELE-CIDH) (2016). *Los Órganos de Supervisión del Derecho de Acceso a la Información Pública*. Doc. N.º OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.14/1.

_____. (2012). El derecho de acceso a la información pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales. Doc. N.º OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.7/12.

Rico, J. M., Salas, L. (1993). La administración de justicia en América Latina. Una introducción al sistema penal. Centro para la Administración de Justicia.

Sands, P., Peel, J., Fabra, A., MacKenzie, R. (2012). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge University Press.

Schönsteiner, J., Feddersen, M., Valenzuela, P. (2012). Fortalecimiento de la democracia y el derecho de acceso a la información en Chile: entre Estado y ciudadanía. Fundación Konrad Adenauer.

Shelton, D. (1992). What Happened in Rio to Human Rights? *Yearbook of International Environmental Law*, 3(1), 75-93.

Shue, H. (1980). *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press.

Speth, J. G., Haas, P. M. (2006). *Global Environmental Governance*. Island Press.

Risk Factor Collaborators. (2018). Global, regional, and national comparative risk assessment of 84 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks for 195 countries and territories, 1990–2017: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2017. *The Lancet*, 392, 923-1994.

Stavis, D. (2005). The Trajectory of the Study of International Environmental Politics. En M. Betsill, K. Hochstetler & D. Stavis (eds.), *Palgrave Advances in International Environmental Politics*. Palgrave Macmillan.

Stans, J., Pettiford, L.I., Diez, T., El-Anis, I. (2010). *An Introduction to International Relations Theory*. Pearson Education Limited.

- Tamang, P. (2005). An Overview of the Principle of Free, Prior and Informed Consent and Indigenous Peoples in International and Domestic Law and Practices. UN Doc. PFII/2004/WS.2/8.
- Tran D., Martinez-Alier J., Navas G., Mingorria, S. (2020). Gendered geographies of violence: a multiple case study analysis of murdered women environmental defenders. *Journal of Political Ecology*, 27(1), 1189-1212.
- Ulucak, R., Yücel, A. G., Koçak, E. (2019). The Process of Sustainability. En B. Özcan & I. Öztürk (eds.), *Environmental Kuznets Curve (EKC), A Manual*. Academic Press.
- Villalobos, P. (2020, 15 de noviembre). 9 de 10 intoxicaciones de abejas denunciadas en 2020 fueron ocasionadas por insecticida fipronil. *AmeliaRueda.com*. <https://www.ameliarueda.com/nota/intoxicaciones-masivas-abejas-denunciadas-2020-fipronil-noticias-costarica>
- Vohra, K., Vodonos, A., Schwartz, J., Marais, E. A., Sulprizio, M. P., Mickley, L. J. (2021). Global mortality from outdoor fine particle pollution generated by fossil fuel combustion: Results from GEOS-Chem. *Environmental Research*, 195. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0013935121000487>
- World Resources Institute, The Access Initiative (WRI, TAI). (2020). *A Community Action Toolkit: A Roadmap for Using Environmental Rights to Fight Pollution*. World Resource Institute.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Actualmente es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta diversos proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.



Embajada de Noruega
Ciudad de México