NACIONES
UNIDAS

EP

UNEP/GC.25/11/Add.1

Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

Distr.: General
29 de octubre de 2008

Español
Original: Inglés

25º período de sesiones del Consejo de Administración/
Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial
Nairobi, 16 a 20 de febrero de 2008
Tema 4 a) del programa provisional*
Cuestiones normativas: estado del medio ambiente

Cuarto Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental

Informe del Director Ejecutivo

Adición

Proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales

Resumen

El presente informe se presenta al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial, en su 25º período de sesiones, de conformidad con las recomendaciones de la reunión consultiva de funcionarios y expertos gubernamentales para examinar y elaborar ulteriormente un proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, celebrada en Nairobi los días 20 y 21 de junio de 2008. El proyecto de directrices se presenta al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial para su examen con miras a su aprobación.

* UNEP/GC/25/1.

K0842385 221208 050109

Para economizar recursos, sólo se ha impreso un número limitado de ejemplares del presente documento. Se ruega a los delegados que lleven sus propios ejemplares a las reuniones y eviten solicitar otros.

I. Medida que podría adoptar el Consejo de Administración

1. El Consejo de Administración tal vez desee adoptar una decisión del tenor siguiente:

El Consejo de Administración,

Recordando el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo[1], la Declaración Ministerial de Malmö[2], y sus decisiones 20/4 de 4 de febrero de 1999, 20/6 de 5 de febrero de 1999, 21/24 de 9 de febrero de 2001 y 22/17 de 7 de febrero de 2003,

Recordando también el informe del Director Ejecutivo preparado de conformidad con la decisión 20/4 sobre el derecho y la práctica en relación al acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en procesos que den lugar a la adopción de decisiones y el acceso a procedimientos jurídicos y administrativos relacionados con cuestiones ambientales, y el informe sobre instrumentos internacionales en los que se refleja las disposiciones contenidas en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, preparado con arreglo a la decisión 21/24, que se presentó al Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su séptimo período extraordinario de sesiones[3],

Tomando n*ota* del plan de aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en particular los párrafos 162 a 167[4],

Reconociendo que el acceso a la información sobre el medio ambiente potencia la transparencia de la gobernanza ambiental y es requisito previo para la participación eficaz del público en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente; que la participación del público en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente generalmente mejora la adopción de decisiones y potencia su legitimidad, y que el acceso a la justicia en cuestiones ambientales proporciona un medio para posibilitar a las Partes afectadas procurar reparación y contribuir a la aplicación y ejecución de la legislación relativa al medio ambiente,

Tomando nota de los acontecimientos que han tenido lugar recientemente a los niveles nacional, regional e internacional, incluido el décimo aniversario de la aprobación del Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en cuestiones ambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, en la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,

Tomando nota con reconocimiento de los resultados de la reunión consultiva de alto nivel sobre la prevención y solución de controversias ambientales, organizada en asociación con el Tribunal Permanente de Arbitraje, en La Haya, los días 2 y 3 de noviembre de 2006, así como la labor de, entre otras entidades, los expertos superiores de alto nivel y los magistrados de alto nivel encargados de elaborar los proyectos de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales,

Tomando nota con reconocimiento también de los resultados de la reunión consultiva de funcionarios y expertos gubernamentales para examinar y elaborar ulteriormente un proyecto de

---

[1] El Principio 10 de la Declaración de Río reza: "El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

[2] El párrafo 16 del anexo de la decisión SS.VI/I del Consejo de Administración reza: "Debe reforzarse a todos los niveles la función de la sociedad civil mediante la libertad de acceso a la información ambiental, la amplia participación en la adopción de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en relación con las cuestiones ambientales. Los gobiernos deben crear condiciones que faciliten la capacidad de todas las partes de la sociedad para tener una voz y desempeñar una función activa en la creación de un futuro sostenible."

[3] UNEP/GCSS.VII/INF/7.

[4] *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, Sudáfrica, 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002* (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta ES.03.II.A.1) cap. I, resolución 2, anexo.

directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, celebrada en Nairobi, los días 20 y 21 de junio de 2008[5];

1. *Decide* aprobar 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 cuestiones ambientales[6];

2. *Pide* al Director Ejecutivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente que divulgue las directrices y las observaciones relativas a éstas entre todos los países, particularmente los países en desarrollo y los países con economías en transición;

3. *Insta* a los países desarrollados y las instituciones financieras a que presten asistencia a los países en desarrollo y los países con economías en transición para elaborar ulteriormente la legislación nacional y los procedimientos para el acceso eficaz del público a la información ambiental, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, incluido el fomento de la capacidad pertinente para esos fines, teniendo en cuenta las directrices;

4. *Pide* al Director Ejecutivo que evalúe la manera en que el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente podría, en el contexto de su programa de trabajo, presta asistencia a países interesados, particularmente países en desarrollo y países con economías en transición, en la tarea de promover la aplicación de las directrices a nivel nacional, incluso prestándoles asistencia en la elaboración y actualización de su legislación nacional en esa esfera.

II. Antecedentes y fundamento lógico

2. En el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo en junio de 1992, se enuncia que:

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

3. Desde su aprobación, los elementos de la declaración (acceso a la información, participación del público y acceso a la justicia) han adquirido paulatinamente mayor importancia y se han aplicado cada vez más a nivel mundial. Como resultado, el público está pasando a ser un interesado directo importante en la adopción de decisiones y en la elaboración de leyes y políticas, así como en las medidas de cumplimiento y ejecución, tanto a nivel nacional como internacional. En muchos países, incluidos los de África, Asia y América Latina y el Caribe, se ha promulgado legislación sobre este asunto, aunque en muchos casos no se han abarcado debidamente los tres elementos del Principio 10[7]. A nivel regional, el Principio 10 se ha codificado y elaborado el Convenio sobre acceso a la información, participación del público en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en cuestiones ambientales (Convenio de Aarhus). No existe un instrumento comparable a nivel mundial o en otras regiones[8].. También se pueden encontrar elementos del Principio 10 en varios acuerdos ambientales multilaterales internacionales.

4. La cuestión del acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia ha figurado en el programa del PNUMA en varias ocasiones. Una de ellas fue en el sexto período

---

[5] UNEP/Env.Law/CM.Acc/1/2.

[6] DocumentoUNEP/GC.25/INF/15/Add.2, anexo.

[7] *Informe sobre los modelos de legislación, políticas y directrices nacionales en las regiones de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe,* PNUMA, 2002.

[8] Cabe señalarse que la Convención de Aarhus está abierta para su adhesión por cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas con sujeción a la aprobación de la reunión de las Partes.

extraordinario de sesiones del Consejo de Administración/Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en mayo de 2000 en el que se aprobó la Declaración Ministerial de Malmö. En su párrafo 16 se enuncia:

> Debe reforzarse a todos los niveles la función de la sociedad civil mediante la libertad de acceso a la información ambiental, la amplia participación en la adopción de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en relación con las cuestiones ambientales. Los gobiernos deben crear condiciones que faciliten la capacidad de todas las partes de la sociedad para tener una voz y desempeñar una función activa en la creación de un futuro sostenible.

5. Posteriormente, en su 21º período de sesiones del Consejo/Foro se “Insta a los gobiernos a que tomen medidas para facilitar el acceso a la información ambiental de que disponen las autoridades públicas y para fomentar la participación de todos los sectores pertinentes de la sociedad en el proceso de adopción de decisiones sobre cuestiones ambientales, de conformidad con la legislación o los arreglos pertinentes, habida cuenta del papel crucial que ello representa por lo que se refiere a la creación de capacidad para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible". Asimismo, se “Insta también a los gobiernos a que tomen medidas para establecer, cuando proceda, a nivel nacional y regional, procedimientos judiciales o administrativos de reparación jurídica de los efectos de medidas relacionadas con el medio ambiente que puedan ser ilícitas o infringir los derechos establecidos por la ley”.[9].

6. A petición del Consejo/Foro, la secretaría del PNUMA ha realizado dos estudios relativos a la aplicación de los tres elementos del Principio 10. El primero, un informe sobre modelos de legislación nacional, políticas y directrices en las regiones de África, Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, producido en atención a la decisión 20/4, se trataron principalmente instrumentos jurídicos a nivel nacional. En el segundo estudio, producido con arreglo a la decisión 21/24, se abordaron instrumentos jurídicos internacionales que reflejaban disposiciones incluidas en el Principio 10 y se analizó el alcance real del Principio. El estudio se presentó en el séptimo período extraordinario de sesiones del Consejo/Foro, en 2002[10].

7. En el tercer Programa de Desarrollo y Examen Periódico del Derecho Ambiental para el primer decenio del siglo XXI (Programa de Montevideo III), aprobado en el 21º período de sesiones del Consejo/Foro, se incorporaron actividades dirigidas a promover el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en la esfera programática 3 - prevención y mitigación de daños ambientales – y en la esfera programática 7, participación del público y acceso a la información.

8. Al presentar un informe sobre la aplicación del Programa de Montevideo III al Consejo/Foro en su 22º período de sesiones a la luz de la experiencia de la organización en la tarea de llevar a cabo actividades dirigidas a promover la aplicación del Principio 10, el Director Ejecutivo dijo:

> Queda claro que [el PNUMA] debe ahora seguir adelante en el desarrollo de otros medios para mejorar la aplicación del Principio 10 como instrumento para mejorar y fortalecer la gobernanza ambiental. Como se prevé en el Programa de Montevideo III, se podría iniciar un proceso para estudiar la necesidad y la viabilidad de un instrumento internacional sobre acceso a información, participación del público en procesos que den lugar a la adopción de decisiones y acceso a procedimientos judiciales y administrativos en relación con cuestiones del medio ambiente. El resultado inmediato de un proceso de ese tipo podría ser un conjunto de directrices mundiales no vinculantes sobre acceso a la información, participación del público en la adopción de decisiones y acceso a la justicia en relación con cuestiones ambientales para fortalecer más el marco institucional para la ordenación del medio ambiente. Este proceso podría requerir consultas intergubernamentales organizadas bajo los auspicios del PNUMA[11].

9. El Consejo de Administración pidió al Director Ejecutivo "que evalúe la posibilidad de promover, a nivel nacional e internacional, la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y decida, entre otras cosas, si sería útil iniciar un proceso intergubernamental para preparar directrices mundiales sobre la aplicación del Principio 10". El Consejo de Administración también invitó a los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y de la sociedad civil pertinentes a que participaran activamente en el proceso, y pidió al Director Ejecutivo que

---

[9] Decisión 21/24 del Consejo de Administración del PNUMA.

[10] UNEP/GCSS.VII/INF.7.

[11] UNEP/GC.22/3/Add.2.

presentara un informe al Consejo de Administración en su 23º período de sesiones sobre el progreso realizado en la preparación de las directrices[12].

10. El Director Ejecutivo informó de manera concisa al Consejo/Foro en su 23º período de sesiones de que el PNUMA había efectuado consultas sobre este asunto con gobiernos y organizaciones pertinentes de la sociedad civil. Los que habían respondido hasta ese momento habían expresado la opinión de que debía elaborarse lo que podría denominarse un instrumento internacional de "normas flexibles", en forma de directrices de carácter mundial[13].

11. Un impulso adicional para que el PNUMA elaborara directrices en esta esfera fueron las recomendaciones del grupo de asesoramiento de expertos de alto nivel que trabajó en el asunto de la prevención y solución de controversias ambientales. El grupo recomendó que el PNUMA asumiese la vanguardia en la elaboración de directrices sobre la mejora del acceso a la justicia en cuestiones ambientales, por cuanto ello se percibía como un componente extremadamente importante del debate sobre la solución de las controversias ambientales, así como un punto de partida para la misma. Posteriormente el PNUMA convocó dos reuniones con la participación de expertos y magistrados de alto nivel designados, celebrada en septiembre de 2007 y octubre de 2007, respectivamente, en las que los participantes, en estrecha cooperación con representantes de la secretaría del Convenio de Aarhus, elaboraron proyectos de directrices en esta esfera.

12. Los participantes en la reunión consultiva de funcionarios y expertos gubernamentales del PNUMA, celebrada en Nairobi los días 20 y 21 de junio de 2008, examinaron y elaboraron ulteriormente el proyecto de directrices[14]. Asistieron a la reunión expertos en representación de los gobiernos siguientes: Arabia Saudita, Argentina, Bangladesh, Bhután, Burundi, Canadá, China, Colombia, Comoros, Côte d'Ivoire, Djibouti, Federación de Rusia, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Kuwait, Lesotho, Malí, Mauricio, México, Mozambique, Nepal, Nicaragua, Países Bajos, República Árabe Siria, República Centro Africana, República Unida de Tanzanía, Samoa, Senegal, Serbia y Montenegro, Seychelles, Somalia, Sri Lanka, Sudán, Todo, Tonga, Uganda, Yemen y Zambia.

13. También asistieron representantes de las entidades, las organizaciones y los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras organizaciones siguientes: Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, Banco Mundial, Central Organization of Trade Union, Cohort for Research on Environment, Urban Management and Human Settlments, Grupo Ambiental de los Emiratos Árabes e Indigenous Información Network.

14. Durante la reunión el proyecto de directrices se examinó, elaboró y redactó ulteriormente desde el punto de vista del texto y el contenido. Se acordó el proyecto de directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en cuestiones ambientales, tal como figura en el anexo del documento UNEP/GC.25/INF/15/Add.2. Los participantes también acordaron las recomendaciones siguientes:

a) Que el Director Ejecutivo presente las directrices al Consejo de Administración del PNUMA en su 25º período de sesiones, en febrero de 2009, para su examen con miras a su aprobación;

b) Que, después que el Consejo de Administración las apruebe, las directrices se divulguen entre todos los países, en particular los países en desarrollo y los países con economías en transición, con miras a ayudarlos a elaborar o actualizar su legislación nacional en esa esfera;

c) Que las observaciones sobre las directrices se finalicen, teniendo en cuenta la revisión de los proyectos de directrices y su elaboración ulterior en la reunión, y que las observaciones actualizadas se anexen a los proyectos de directrices;

d) Que el proyecto de directrices y las observaciones sobre éstas, conjuntamente con el informe de la reunión, se envíen a todos los países para su información;

e) Que el proyecto de directrices y las observaciones sobre éstas se traduzcan a la brevedad posible a los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas, haciéndose especial hincapié en la traducción apropiada de los términos jurídicos que en él se emplean.

---

[12] Decisión 22/17 del Consejo de Administración del PNUMA, sección IIB.

[13] UNEP/GC.23/3/Add.3.

[14] Véase el informe de la reunión, UNEP/Env.Law/CM.Acc./1/2.

15. El informe de la reunión (documento UNEP/Env.Law/CM.Acc/1/2 se reproduce en el documento UNEP/GC.25/INF/15/Add.2 y se presenta al Consejo/Foro. El texto acordado del proyecto de directrices, incluida una observación elaborada por la secretaría del PNUMA, en consulta con el grupo asesor de expertos externos y magistrados de alto nivel designados, que se adjunta a las directrices a modo de material de referencia indicativo, figura en el anexo del informe de la reunión.