



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

GRUPO DE TRABAJO DERECHOS HUMANOS Y AMBIENTE

INFORME FINAL: DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES



Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH)

Consejo Directivo

Mariana Blengio Valdés (Presidenta)

Mariana Mota

Juan Faroppa

María Josefina Plá

Wilder Tayler

Coordinación del Grupo de Trabajo en Ambiente y Derechos Humanos

Mariana Blengio Valdés, Natalia Castagnet Lacuesta; Rosana Medina Ciceri; Milka Pérez Masares

Participantes del Grupo de Trabajo

Por el Poder Ejecutivo

- Gastón Casaux; Sandra Doldán (MSP)
- Natalia Queheille; Macarena Serrón (MGAP)
- Raquel Piaggio; Noelia Abreu (MIEM)
- Marcelo Cousillas; Florencia De Castro (MVOTMA – DINAMA)
- Federico Weinstein (Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Cambio Climático de Presidencia)
- Gabriela Pignataro (Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia – MVOTMA)
- Mariana Gatti; Graciela Romero (Unidad de Acceso a la Información Pública de AGESIC, Presidencia)

Por Organizaciones de la Sociedad Civil

- Lucía Bergós (JULANA)
- Mildren Izzi; Eloísa Suárez (Comisión por un Canelones Libre de Soja Transgénica y en Defensa del Agua)
- Carmen Sosa; Carlos Santos (Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida)
- María Selva Ortiz ; Alberto Villarreal (REDES- Amigos de la Tierra Uruguay)
- Nicolás Ferreira (Federación de Funcionarios de OSE)
- Marcelo Fagúndez (Colectivo Guichón por los Bienes Naturales)
- Juan Manuel Rivero (Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales)
- Cecilia Iannino (Comisión de Amigos de Luis Pérez Aguirre)
- Andrea Detjen (CIEDUR)
- Graciela Salaberry (Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas)

Por Universidad de la República

- Daniela Guerra, Rocío Guevara (Red Temática de Medio Ambiente)
- Nicolás Rodríguez (CENUR Litoral Norte)

Nota: Las ideas y opiniones expresadas en este documento son resultado de un proceso de trabajo colectivo. No representan necesariamente las opiniones de cada uno/a de los/as participantes del Grupo de Trabajo a nivel individual, como tampoco representan las ideas de los organismos públicos y/o de las organizaciones de las que forman parte.

INDICE

1. Prólogo
2. Introducción
3. Desarrollo del Grupo de Trabajo
4. Los “derechos de acceso” en asuntos ambientales
5. Acceso a la Información Ambiental
 - 5.1. Herramientas normativas que consagran el acceso a la información en materia ambiental en nuestro país
 - 5.2. El Acuerdo de Escazú y el Acceso a la Información
 - 5.3. Generación de información clave en temáticas ambientales
 - 5.4. Transparencia proactiva y focalizada en temas ambientales
 - 5.5. Desafíos del Acceso a la Información Pública en temas ambientales
6. Participación pública en la toma de decisiones ambiental
 - 6.1. Marco normativo y conceptual de la participación.
 - 6.2. La gestión del ambiente y los Derechos Humanos
 - 6.3 Oportunidades, Problemas encontrados en la Participación Pública en asuntos ambientales
7. Acceso a la Justicia
 - 7.1. El acuerdo de Escazú y el acceso a la justicia
 - 7.2. Acceso a la justicia en asuntos ambientales en Uruguay
 - 7.3 Ámbito administrativo
 - 7.4 Ámbito judicial
8. Recomendaciones

I. PRÓLOGO

Los derechos humanos referidos al ambiente han sido objeto de trabajo y preocupación de la INDDHH, desde su creación. La INDDHH ha buscado colaborar en colocar los temas ambientales en la agenda de los derechos humanos, a través de la articulación de la sociedad civil, la academia y el Estado.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), constituye un instrumento fundamental para asegurar el derecho de las generaciones presentes y futuras a vivir en un ambiente sano y al desarrollo sustentable, colocando a las personas y a la naturaleza en el centro.

La oportuna ratificación del Estado Uruguayo del Acuerdo de Escazú, constituye un terreno fértil de trabajo en los “derechos de acceso” que dicho tratado busca regular.

En esa línea, el Informe Final del Grupo de Trabajo en Derechos Humanos y Ambiente: Derechos de Acceso a la Información, a la Participación Pública y a la Justicia en Asuntos Ambientales, busca generar bases conceptuales y de intercambio colectivas, que nutran las definiciones de la política pública en la materia. Constituye un aporte para difundir los contenidos y alcance del Acuerdo de Escazú, en diálogo con la situación uruguaya.

Esta publicación, de autoría colectiva y participativa, es el resultado de un proceso de trabajo que dialoga entre distintas visiones desde organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos y academia.

Por estos motivos, apuesta a constituirse en un aporte para el análisis de los derechos humanos en asuntos ambientales en Uruguay. Asimismo, constituye un ejemplo de “buena práctica” en cuanto al abordaje de temas complejos.

Asimismo, la publicación se presenta en un contexto de cambios institucionales importantes, como lo es la creación del Ministerio de Ambiente.

Desde la INDDHH agradecemos al Grupo de Trabajo por su participación activa, el compromiso y la discusión respetuosa, llevada adelante por los/as diferentes integrantes de la sociedad civil, la academia y el Estado.

Es nuestro interés reafirmar la continuidad del trabajo, en el entendido de que contribuye a un mayor conocimiento y difusión de los derechos humanos sobre asuntos ambientales y a la mejora de las políticas públicas en la materia.

Mariana Blengio Valdés
Presidenta de la INDDHH

2. INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos los asuntos vinculados al "ambiente" o a la "naturaleza" han tomado lugar progresivamente en la agenda pública en nuestro país, lo que presenta nuevas conceptualizaciones y desafíos en relación al ejercicio de los derechos humanos.

A nivel de América latina y en el derecho uruguayo, el derecho humano a vivir en un ambiente sano es reconocido como un derecho específico.

Asimismo, en el derecho internacional de los derechos humanos se ha reconocido la "relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos"[1] incluido el derecho a la vida.

Los Estados tienen obligaciones específicas en relación a garantizar el efectivo goce del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado. En la búsqueda de la exigibilidad de estos derechos resultan fundamentales el acceso a la información ambiental, la participación pública en la toma de decisiones ambientales y el acceso a mecanismos administrativos y judiciales efectivos.

En el caso de Uruguay, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, en su informe de misión oficial, realizó recomendaciones al Estado relativas a los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales [2]

Nuestro país ha participado activamente en la promoción y adopción, en la órbita regional, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, o Acuerdo de Escazú (2018). Este Acuerdo, cuya iniciativa surgió de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20), representa un importante avance como instrumento normativo de derechos humanos y protección ambiental. El mismo, que se constituirá en un tratado vinculante cuando cuente con las ratificaciones necesarias de los países de la región, recibió la aprobación legislativa en Uruguay por Ley Nº 19.773 de 17 de julio de 2019.[3]

[1] Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017. Opinión Consultiva OC-23/17. , incluido el derecho a la vida.

[2] Knox, John, 2018. Informe Oficial de misión a Uruguay. 37º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. .

[3] El proyecto de ley Acuerdo de Escazú. Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en américa latina y el caribe, ingresó a la Cámara de Representantes el 29 de marzo de 2019, fue aprobado por la misma el 11 de junio, y por la Cámara de Senadores el 9 de julio. Link a ficha completa y documentos: https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/142889/ficha_completa de 17 de julio de 2019.

Al mismo tiempo, el Plan Ambiental Nacional para el Desarrollo Sostenible[4], elaborado por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en el marco del Sistema Nacional Ambiental, plantea dentro de sus objetivos “generar e incorporar información y conocimiento para la gestión ambiental” (Objetivo 3.2), así como “profundizar en la participación y el acceso a la justicia” (Objetivo 3.4).

En esta línea se propone, entre otros aspectos “garantizar el acceso a la justicia en temas ambientales y establecer colaboraciones entre el Poder Judicial, los órganos de control, el Sistema Nacional Ambiental y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo”. Se incluye dentro de estos objetivos el desarrollo de “ámbitos efectivos para procesar potenciales conflictos ambientales, recabar opiniones, generar respuestas a denuncias ambientales, así como construir y monitorear políticas públicas”.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo ha recogido, en sus distintas actividades, diversos problemas e inquietudes al respecto. En las Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, organizadas anualmente por la INDDHH de acuerdo a lo establecido por los Art. 61 a 66 de la Ley N° 18.446, desde el año 2012 en adelante, la relación entre el ambiente y los derechos humanos ha sido uno de los ejes continuos de trabajo.

La formación de un Grupo de Trabajo sobre Ambiente y Derechos Humanos fue propuesta en la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos, realizada en Paysandú el 17 de agosto de 2018, y aprobada por el Consejo Directivo de la INDDHH el 21 de agosto de 2018, estableciendo su estructura y marco de actuación.

La actuación de Grupos de Trabajo están previstos en el Art. 66 de la Ley N° 18.446, a fin de elaborar “informes, relatorías, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos” y serán “integrados por miembros de la INDDHH que los presidirán, representantes de organizaciones sociales, de organismos o instituciones estatales o de objeto de contralor de la INDDHH, en cuanto correspondan por la temática a la que se refieran”.

[4] Decreto N° 222/019 del 5/8/19: Reglamentación de la Ley 17.283. Aprobación del Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible.

Los principales puntos planteados en la VII Asamblea Nacional de Derechos Humanos en relación al tema, como base para la discusión del Grupo de Trabajo, fueron los siguientes:

- Aplicación del principio precautorio: resulta clave su implementación ante cualquier iniciativa que pueda afectar potencialmente al ambiente, la salud o la forma de vida de la población.
- Acceso a la información ambiental: se deben revisar los criterios de clasificación de la información ambiental, así como recalcar la obligación del Estado en la difusión.
- Necesidad de coordinación interinstitucional con municipios.
- Participación en asuntos ambientales: respetar el derecho consagrado en nuestra Constitución. Se deben revisar lógicas de participación en los espacios existentes y la normativa, tendiendo a formas de participación más profunda y real, que tengan en cuenta todo el proceso.
- Acceso a la justicia: los impactos sobre el ambiente generan impactos en los derechos humanos. Recalcar la importancia del derecho a un ambiente sano.
- Se debe asegurar en la toma de decisiones la igualdad en el acceso a los bienes comunes y el derecho de uso y goce por las generaciones futuras.
- El Estado uruguayo debe apoyar la aprobación del Tratado jurídicamente vinculante sobre empresas transnacionales y DDHH, en discusión en este momento en la órbita de Naciones Unidas.
- El Estado uruguayo debe ratificar a la brevedad el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

De esta manera se centró la discusión en torno a los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública y al acceso a la justicia en asuntos ambientales (en base al Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Ambiente y el Desarrollo, y al Acuerdo Regional de Escazú sobre el Acceso a la Información, a la Participación Pública y al Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe).

3.DESARROLLO DEL GRUPO DE TRABAJO

El Grupo de Trabajo sesionó desde el 11 de abril de 2019, con frecuencia mensual. En cada reunión se levantó un acta resumida en la que se consignó el día y la hora en que la se celebró, los nombres de las personas presentes, los asuntos tratados y los acuerdos adoptados.

El Grupo de Trabajo se conformó, en su primera sesión, con la participación de representantes del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), Ministerio de Salud (MSP), Secretaría Nacional de Agua, Ambiente y Cambio Climático de Presidencia de la República (SNAACC), Redes Amigos de la Tierra Uruguay, Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (CNDAV), Federación de Funcionarios de Obras Sanitarias del Estado (FFOSE), Comisión por un Canelones libre de Soja Transgénica, Comisión de Amigos de Luis Pérez Aguirre, Colectivo Guichón por los Bienes Naturales, JULANA, CENUR Litoral Norte y la Red Temática de Medio Ambiente de la Universidad de la República (UdelaR).

Posteriormente se fueron proponiendo nuevos actores para la integración al Grupo de Trabajo, sumando en nuevas instancias a otros representantes del Estado: Ministerio de Industria, Energía y Minería (MIEM), Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP), Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP-AGESIC), Secretaría de Derechos Humanos de Presidencia de la República (SDH). Asimismo, desde la sociedad civil se incorporó la Red Uruguaya de ONGs Ambientalistas y CIEDUR [5].

Además de la participación de las organizaciones e instituciones mencionadas, se contó con la participación en carácter de observadora de la Defensora de Vecinas y Vecinos de Montevideo, María Elena Lournaga.

Las dos primeras sesiones de trabajo permitieron la delimitación del tema (objetivos, productos, plazos) y la forma de funcionamiento.

[5] Asimismo, se contó con la participación a nivel individual de la Dra. Carolina Neme.

Se establecieron los siguientes objetivos:

- I. Intercambiar sobre experiencias, problemáticas, vacíos y potencialidades sobre los derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales.
- II. Realizar un seguimiento del proceso de aprobación parlamentaria del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina[6].
- III. Elaborar lineamientos y propuestas en términos de progresividad de derechos humanos y ambientales.

En las siguientes instancias se acordó un cronograma y metodología de trabajo.

Para la realización del relevamiento de problemas/oportunidades relacionados a derechos de acceso a la información, participación y justicia en asuntos ambientales, se propuso que desde cada organización se presentara un resumen breve (de una carilla) de los aspectos que sobre el tema ya tuvieran identificados. A partir de los resúmenes presentados se realizó una puesta en común, la que se fue complementando con otros comentarios y aportes planteados por las personas participantes. De esta manera se realizó un proceso de construcción colectivo, donde se fueron registrando sintéticamente todos los aportes planteados.

Para la profundización y elaboración de lineamientos, se resolvió trabajar en tres subgrupos en base a cada uno de los ejes: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia.

En el desarrollo del Grupo de Trabajo, así como en sus respectivos subgrupos, se buscó generar un dialogo constructivo y respetuoso que permitiera identificar las principales líneas a abordar y profundizar.

Se impulsó un proceso participativo, interinstitucional, multi disciplinario y multi saberes; no se trató de desarrollar un trabajo estrictamente académico, sino que partiera de las experiencias de las propias organizaciones y organismos públicos participantes, con foco en las prácticas, a partir de las experiencias concretas.

[6] El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina (Acuerdo de Escazú) fue aprobado por Uruguay por la Ley Nº 19.772, de 17 de julio de 2019. Como tratado internacional, entrará en vigencia cuando cuente con las ratificaciones de 11 países.

Cabe destacar que desde la INDDHH se solicitó que no se emitiera posición en relación a asuntos específicos de la agenda pública (algunos de los cuales ya han sido, o podrán ser, objeto de resolución por parte de su Consejo Directivo), sino que éstos puedan servir de ejemplo o insumo para tratar la temática a nivel general.

El presente documento es el resultado del proceso participativo desarrollado durante el año. El mismo recoge las distintas opiniones expresadas sobre el tema, sin necesariamente haber llegado a consensos absolutos. Los contenidos volcados forman parte del diálogo y no representan la opinión individual ni institucional de las personas ni los organismos estatales participantes, sino que son el resultado de una construcción colectiva.



4. LOS “DERECHOS DE ACCESO” EN ASUNTOS AMBIENTALES

En 1992 se organizó la Cumbre de Río bajo el nombre “Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo”, cuyo principal objetivo fue formular un programa extenso y abarcativo de posibles líneas de acción internacionales, frente a las problemáticas ambientales de la década de los noventa. Una de las declaraciones más importantes de esta conferencia fue la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo”. Dicha declaración se establece con la finalidad de exponer una serie de principios que velan por los intereses de todos los individuos, la integridad del sistema ambiental y el desarrollo sustentable. Dentro de los principios que abarca, se encuentra el principio número 10 (en adelante Principio 10) que establece lo siguiente:

"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 debe 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. Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes".

En junio de 2012 tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible conocida como Río+20, con el objetivo de profundizar los resultados de la Conferencia de 1992. En ese marco, diez Estados de la región firmaron una declaración en la que se comprometen a facilitar y fomentar el acceso de la información, la participación y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, implementando un proceso de negociación y exhortando a la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) a estudiar la posibilidad de negociar un instrumento jurídico capaz de brindar garantías a nivel regional.

En base al “Principio 10” se conformó, de carácter multilateral, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en adelante Acuerdo de Escazú.

Este Acuerdo plantea principios de igualdad, prevención y precaución, entre otros, que podrían dialogar con algunas metas del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS), como Paz, Justicia e Instituciones, y otros ODS de la Agenda 2030 de la Organización de Naciones Unidas (ONU) (setiembre 2015).

Asimismo, de alguna forma dialoga con el Acuerdo de París adoptado por la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (diciembre 2015), que resalta la importancia de la participación pública y el acceso público a la información en relación al cambio climático.

El Acuerdo de Escazú viene siendo impulsado por CEPAL con un claro objetivo, previsto en el Art. 1, de: *“garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública y la justicia en los asuntos ambientales, así como la creación y fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible”*.

Por lo que el acuerdo es un instrumento propio de la región latinoamericana y el Caribe que materializara el Principio 10, teniendo en cuenta las condiciones, realidades y necesidades específicas de la región. Los tres ejes principales del acuerdo son: el acceso a la información, a la participación y a la justicia (llamados “derechos de acceso”) en asuntos ambientales. Asimismo, prevé medidas de protección para defensores/as ambientales y establece que para contribuir a la implementación de las disposiciones del Acuerdo, cada Estado se compromete a crear y fortalecer sus capacidades nacionales.

Los Estados podrán tomar, entre otras, las siguientes medidas: a) formar y capacitar en derechos de acceso en asuntos ambientales a autoridades y funcionarios públicos; b) desarrollar y fortalecer programas de sensibilización y creación de capacidades en derecho ambiental y derechos de acceso para el público, funcionarios judiciales y administrativos, instituciones nacionales de derechos humanos y juristas, entre otros; c) dotar a las instituciones y organismos competentes con equipamiento y recursos adecuados; d) promover la educación, la capacitación y la sensibilización en temas ambientales mediante, entre otros, la inclusión de módulos educativos básicos sobre los derechos de acceso para estudiantes en todos los niveles educacionales; e) contar con

medidas específicas para personas o grupos en situación de vulnerabilidad, como la interpretación o traducción en idiomas distintos al oficial, cuando sea necesario; f) reconocer la importancia de las asociaciones, organizaciones o grupos que contribuyan a formar o sensibilizar al público en derechos de acceso; y g) fortalecer las capacidades para recopilar, mantener y evaluar información ambiental.

Los Estados también se obligan a proteger y garantizar los derechos y la seguridad de los defensores de derechos humanos en asuntos ambientales.

En Uruguay, desde la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA-MVOTMA) se trabajó para la negociación, elaboración y aprobación a nivel regional del instrumento que finalmente resultó en el Acuerdo de Escazú. Como se indicó anteriormente, fue aprobado por la Ley N° 19.773, de 17 de julio de 2019, y entrará en vigor una vez que cuente con las ratificaciones de al menos once países de la región.

Asimismo, en relación a la promoción de los derechos ambientales, el Plan Nacional Ambiental constituye un avance que podría permitir generar más información y más sensibilización en la temática.

5.DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

5.1. Herramientas normativas que consagran el acceso a la información en materia ambiental en Uruguay

El acceso a la Información Pública surge de la Constitución Nacional a través de varias disposiciones vinculadas a la libertad de expresión (Art. 29: dar, recibir y difundir información), la forma republicana de gobierno (Art. 82) y su reconocimiento implícito en los Arts. 72 y 332.

Por otro lado, existen disposiciones generales y específicas en materia ambiental que lo consagran específicamente:

- Ley de Acceso a la Información Pública (Nº 18.381, de 17 de octubre de 2008).

Es una norma que, aunque no es específica a la materia ambiental, permite solicitar acceso a la información pública en términos generales, sin tener que justificar los motivos, identificándose, indicando domicilio y forma de comunicación. Debe especificarse claramente la información que se requiere y opcionalmente el soporte.

Existen ciertas excepciones al acceso a la información pública (Art. 8):

a) La información "secreta", que es aquella definida por la ley. En materia ambiental, un ejemplo es el previsto en el art. 15 de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (16.466, de 19 de enero de 1994 que establece: "Las informaciones que puedan configurar secreto industrial o comercial del responsable del proyecto serán mantenidas en reserva por la Administración."

b) Información reservada, según las excepciones previstas en el art. 9 de la ley.

c) Información confidencial: podrán clasificarse en esta excepción, los casos previstos en el art. 10 de la ley.

Según esta norma, la administración tiene un plazo de 20 días hábiles para responder, prorrogables por 20 más con razones fundadas y por escrito, si median circunstancias excepcionales, para franquear o denegar el acceso.

Cabe destacar que el Art. 12 de esta ley (inoponibilidad en caso de violaciones a los derechos humanos) establece que los organismos públicos no podrán invocar como información reservada o confidencial aquella que “se refiera a violaciones de derechos humanos o sea relevante para investigar, prevenir, o evitar violaciones de los mismos”.

Considerando que el derecho a vivir en un ambiente sano es un derecho humano fundamental, resulta de gran relevancia la valorización de este artículo.

- Normativa ambiental específica:

Ley General de Protección del Ambiente (Nº 17.283, de 28 de noviembre de 2000)

El Art. 6 de dicha norma establece principios de política ambiental e indica que la política nacional ambiental que fije el Poder Ejecutivo se basará en los principios que indica, donde el literal “F” dispone que “la gestión ambiental debe basarse en un adecuado manejo de la información ambiental, con la finalidad de asegurar su disponibilidad y accesibilidad por parte de cualquier interesado”.

Asimismo, a través del Art.12 se consagra “el informe nacional ambiental”, donde se dispone que el “Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, elaborará y difundirá, cada tres años, un informe sobre la situación ambiental nacional, que deberá contener información sistematizada y referenciada, organizada por áreas temáticas”. El referido informe será remitido por el Poder Ejecutivo a la Asamblea General, al Congreso de Intendentes y a los Gobiernos Departamentales, dándole la más amplia difusión pública.

Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 16.4665), Ley de Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Ley 17.234) y Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (Ley Nº 18.308)

Prevén el mismo instituto para ejercer el derecho al acceso a la información pública en materia ambiental: el Manifiesto Público, tratándose de una herramienta de toma de conocimiento y recepción de opiniones por escrito de la ciudadanía, como ejercicio de la transparencia tanto pasiva, como activa.

Además de la puesta de manifiesto se prevé para determinados casos la Audiencia Pública en forma posterior, como otra instancia de información y participación pública.

En particular la LOTDS indica que los instrumentos de ordenamiento territorial deberán prever mecanismos de seguimiento, control y evaluación técnica y monitoreo ciudadano, durante el período de vigencia. Las entidades públicas responsables de la implementación y aplicación de las disposiciones de los instrumentos deberán rendir cuenta de su actividad regularmente, también poniendo de manifiesto los resultados de su gestión.

Ley de Política Nacional de Aguas (Ley N° 18.610)

Crea un sistema nacional de información hídrica orientado a facilitar la toma de decisiones de los sectores público y privado en cuanto a la gestión y su control. Prevé asimismo “la participación de los usuarios y la sociedad civil en todas las instancias de planificación, gestión y control”.

Ley N° 19.147, de 18 de octubre de 2010, Observatorio Ambiental.

Se crea en el ámbito de DINAMA-MVOTMA y tiene como cometido la centralización y actualización de la información nacional del estado del ambiente, respecto de los indicadores de estado, presión y respuesta y la consecuente elaboración y remisión al Poder Ejecutivo para su aprobación, de los indicadores e índices nacionales (<https://www.dinama.gub.uy/oan/>).

Ley N° 18.621, del 25 de octubre de 2009, de Creación del Sistema Nacional de Emergencias público y permanente.

La misma adquiere particular relevancia en el contexto actual. Su finalidad es “la protección de las personas, los bienes de significación y el medio ambiente, ante el acaecimiento eventual o real de situaciones de desastre, mediante la coordinación

conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles, de modo de propiciar las condiciones para el desarrollo nacional sostenible” (Art. 1). Se plantea como uno de sus Principios: “Información: la comunicación de la gestión de riesgo con un enfoque preventivo implica que todos los actores vinculados en la temática asuman la responsabilidad de socializar y democratizar la información sobre la misma” (Art. 3, Lit. K).

5.2. El Acuerdo de Escazú y el acceso a la información

El Acuerdo de Escazú, como se comentó anteriormente, busca garantizar derechos humanos relacionados con el goce de un ambiente sano y el acceso a la información pública, como por ejemplo el principio de Igualdad y no discriminación, de transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

Por otra parte, se reconoce el derecho a acceder a información ambiental que está en poder, bajo control o custodia de cualquier institución pública competente, o de organizaciones privadas que reciban fondos públicos o presten funciones o servicios públicos, de acuerdo con el principio de máxima publicidad. Ello comprende el derecho a solicitar y recibir información sin necesidad de mencionar interés especial ni justificarla; a ser informado en forma expedita sobre si obra o no en su poder; a ser informado de cómo impugnar y recurrir y de los requisitos para ejercer ese derecho.

Las solicitudes de información se deberán contestar con el máximo de celeridad posible (en un plazo que no exceda los 30 días) y se podrán aplicar las excepciones correspondientes según la legislación vigente en cada país cuando ello corresponda. Por otro lado, los Estados deben promover el acceso a la información sobre ambiente contenida en concesiones, contratos, y convenios que involucren uso de bienes, servicios y recursos públicos.

Para informar adecuadamente también se obligan a generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible; a actualizar periódicamente y alentar la desagregación y descentralización; a procurar que la información sea reutilizable, procesable y esté disponible en formatos accesibles (datos abiertos), y a desarrollar sistemas de información debidamente organizados, accesibles para todas las personas y disponibles de forma progresiva por medios informáticos y geo-referenciados.

También se obligan a difundir periódicamente un Informe Nacional sobre ambiente, en intervalos que no superen los 5 años, con información sobre el estado del ambiente y los recursos, incluyendo datos cuantitativos, las acciones para el cumplimiento de las obligaciones, los avances en la implementación de los derechos de acceso y los convenios de colaboración entre sectores públicos y privados. Estos informes deben ser de fácil comprensión y accesibles al público.

En Uruguay, el proceso de evaluación de la Ley de Acceso a la Información Pública (N° 18.381, de 17 de octubre de 2008) que se encuentra liderando la Unidad de Acceso a la Información Pública (órgano desconcentrado de la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento- AGESIC) en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto, puede ser un espacio de reflexión para que los temas ambientales tomen especial relevancia, y así se puedan identificar en forma más precisa las dificultades a 11 años de la sanción de la Ley, y que deberán ahora articularse con la implementación del Acuerdo. Algunas de las dificultades identificadas refieren a la falta de cumplimiento por parte de los sujetos obligados, el lenguaje claro para la entrega de información a las personas que la solicitan, así como el presupuesto que es necesario para la implementación del mismo.

5.3. Generación de información clave en temáticas ambientales

El creciente involucramiento social en temas ambientales, la producción de conocimiento en dicho campo y el desarrollo de políticas públicas de ampliación de derechos socio ambientales, requieren la generación de información ambiental de manera proactiva por parte de ciertos organismos públicos. Esa información no siempre se encuentra sistematizada y resulta clave para poder dar seguimiento y monitorear tanto el ambiente como sus determinaciones en las condiciones de vida y salud de la población.

Al respecto, son de particular interés las evaluaciones locales y nacionales de situaciones de salud que están asociadas con condicionantes ambientales, las cuales generan distintas preocupaciones en los colectivos expuestos.

La generación de estadísticas locales y nacionales puede permitir evaluar situaciones en el tiempo, así como su impacto en los procesos de salud- enfermedad de las comunidades.

Para esto es necesario destinar recursos y capacidades para la generación de investigación gubernamental en el tema, o disponibilizar la información de manera accesible para que pueda ser utilizada por equipos nacionales de investigación.

Por otro lado, el país cuenta con zonas sensibles o de conflicto ambiental que requieren la generación de información que permita analizar críticamente los aspectos en cuestión y tomar decisiones al respecto. La calidad del agua, la amenaza a los ecosistemas nativos, los vertidos industriales, el uso de agroquímicos, situaciones de denuncia, entre otros aspectos, expresan inquietudes o interrogantes de las poblaciones de distintos territorios del país.

Estos aspectos son controlados de distinta manera por parte del Estado; en algunos casos se lleva registro y en otros no se cuenta con datos específicos. Ya sea a partir de la generación de la información o de su socialización de manera clara y accesible, se puede permitir procesar distintos elementos de conflicto que se expresan en la actualidad.

Abordar estos aspectos implica dos transformaciones en la gestión de la información para los temas ambientales. En primer lugar, transitar del interjuego de la oferta y la demanda del acceso o el pedido de información, a la planificación del qué, para qué y cómo comunicar, considerando los múltiples desarrollos en el continente en cuanto a la comunicación de riesgos[7].

En segundo lugar, requiere integrar la generación de datos y producción de conocimiento en diversos organismos públicos que en la actualidad integran parcialmente este aspecto. Como se decía antes, esto puede ser coordinado con equipos nacionales de investigación a partir de la generación de convenios específicos.

5.4. Transparencia proactiva y focalizada en temas ambientales

La divulgación proactiva [8] de la información ambiental pública es importante en términos de transparencia, a modo de rendición de cuentas de los fondos públicos destinados a la generación o compilación de esa información.

[7] Moreno, A. y Peres, F. (2011). El estado del arte de la comunicación de riesgos en la región de América Latina. Revista de Comunicación y Salud, 1 (1), 52-68.

[8] Se entiende como transparencia proactiva a las actividades que promueven la identificación, generación, publicación y difusión de información, en este caso en la temática ambiental, adicional o complementaria a la establecida con carácter obligatorio por la normativa que corresponda.

Es importante asimismo en términos de beneficios para las personas, entendiendo que la información es un bien público y que al encontrarse disponible puede ser utilizada por la población para la generación de nuevo conocimiento pertinente, para mejorar el aprovechamiento de la información ya generada, para la participación informada en la generación de políticas públicas y la toma de decisiones sobre los territorios en general, así como para la implementación de sistemas de alerta temprana sobre las condiciones ambientales y climáticas. Es también una herramienta para el control y fiscalización ciudadana sobre las acciones llevadas a cabo por los organismos públicos.

Las políticas de transparencia proactiva se vinculan estrechamente a las políticas de datos abiertos, buscando que la información sea fácilmente reutilizable por la población. Esto implica que la información sea provista, no exclusivamente en forma procesada y sintetizada, sino además en formato "crudo" para que las personas puedan realizar sus propios análisis e interpretaciones. Esa información debe ser de acceso libre, pero además facilitado, con mecanismos intuitivos de localización y uso.

Estas herramientas permiten integrar la información de los diferentes organismos del Estado, la que puede ser compilada en repositorios digitales accesibles (por ejemplo, facilitando la búsqueda con un criterio territorial y temático), para obtener una visión integrada de la información existente y las acciones implementadas en los territorios por todos los organismos desde sus diferentes competencias.

Las herramientas digitales brindan una oportunidad en este sentido, aunque no se debe asumir que su acceso es generalizado.

Garantizar el acceso no implica únicamente que la información sea puesta a disposición de la población –entendiendo además, como se indicó en el punto anterior, que esa disponibilidad debe ser promovida, dispuesta en un formato amigable– sino que además se facilite su interpretación para que pueda ser realmente adoptada, asimilada, comprendida y procesada por parte de personas o colectivos interesados. Esto implica el uso de lenguaje adecuado y adaptado a diferentes públicos que puedan hacer uso de esa información, así como formatos accesibles para personas con discapacidad visual, auditiva o de algún tipo.

Algunas de las oportunidades que se identifican en nuestro país en este sentido son:

- la existencia del Observatorio Ambiental Nacional (OAN), gestionado por DINAMA-MVOTMA (plataforma de libre acceso, creada en el marco de la Ley N° 19.147);
- el banco de datos del Ministerio de Salud Pública en coordinación con Presidencia y otros Ministerios;
- la promoción desde la Secretaría de Ambiente Agua y Cambio Climático para que la información ambiental circule entre organismos del Estado.

En particular, desde el OAN se puede acceder a indicadores ambientales que permiten visualizar la evolución y tendencias del estado del ambiente, ecosistemas, emisiones contaminantes, residuos, afectaciones a la calidad del agua, aire, suelo y biodiversidad, así como las medidas de protección y respuesta desarrolladas por las instituciones.

Este observatorio cuenta también con información sobre ordenamiento territorial y la gestión ambiental de cuencas hidrográficas y acuíferos, además de informes técnicos y datos abiertos disponibles para instituciones e investigadores.

Se podrán encontrar diferentes aplicaciones de interés ciudadano que permiten realizar denuncias, compartir información de monitoreo de costas y avistamiento de especies, así como un mapa de organizaciones y grupos ambientales.

El observatorio es una herramienta dinámica que se encuentra en continuo crecimiento, en donde incluso se invita a todas las instituciones, organizaciones, investigadores y empresas que quieran aportar información o ideas, lo hagan para seguir perfeccionando esta herramienta.

Por otro lado, se reconoce la importancia de generar y acceder a información sobre los impactos de diferentes eventos adversos de origen natural, sicionatural y antrópico, y en particular eventos extremos, con impactos sobre la población, las infraestructuras, las actividades económicas productivas, los bienes socioculturales y el ambiente. Esto permitirá evaluar los daños y pérdidas que se generan en consecuencia, aportar a la toma de decisiones para minimizar impactos ante nuevos eventos, e informar y preparar a la población en tiempo y forma. Por tal motivo, se destaca la necesidad de apoyar a las instituciones del Estado para la generación de datos e información post eventos a nivel de territorio y de los sectores afectados, de

daños y pérdidas, y por otro lado, que permitan desarrollar estrategias de acceso a la información a la sociedad.

Actualmente el país se encuentra desarrollando el Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA) como sistema central de información creado por la Dirección Nacional de Emergencias dentro del Sistema Nacional de Emergencias (SINAE), donde se prevé la articulación con diferentes bases de datos del Estado uruguayo.

Asimismo, desde el Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático se está elaborando un modelo de Reporte de Evaluación anual de Daños y Pérdidas ante eventos adversos de origen natural.

5.5. Desafíos del acceso a la información pública en temas ambientales

Como se reseñó anteriormente, a la actualidad el principal instrumento legal para el acceso a la información ambiental en nuestro país es la Ley de Acceso a la Información Pública (Nº 18.381, de 17 de octubre de 2008), sin perjuicio de la reciente ratificación del Acuerdo de Escazú.

Desde las organizaciones participantes de este Grupo de Trabajo se han relevado las problemáticas y oportunidades para el efectivo acceso a la información ambiental en el marco de la mencionada Ley de Acceso a la Información Pública, identificadas a partir de las experiencias de los propios colectivos. Se presentan aquí las experiencias y reflexiones compiladas.

La existencia de procedimientos de acceso a la información establecidos por la normativa mencionada constituye una oportunidad. Sin embargo, en algunos casos se entiende que estos presentan cierto grado de complejidad, que le quitan celeridad y resulta una limitante para las personas que no estén familiarizadas con las formalidades de los organismos públicos, o personas del interior del país con escaso acceso a oficinas públicas.

Por ejemplo, organizaciones sociales afirman haber tenido experiencias en las que, ante una solicitud de información, en algunas oficinas públicas del interior del país, se les habría planteado que la solicitud debía hacerse en Montevideo o, en otros casos, que la información debía ser retirada en Montevideo.

Por otro lado, las solicitudes de acceso a la información deben ser realizadas al organismo competente, sin que exista una ventanilla única en el Estado. Si quien solicita la información no tiene cabal conocimiento sobre cuáles son los organismos competentes frente al tema o situación de interés, sería deseable que su solicitud sea derivada directamente al organismo correspondiente, en el marco de una fluida coordinación interinstitucional.

Asimismo, la información no se encuentra compilada ni uniformizada entre los organismos, lo que dificulta la interpretación cabal e integrada de la situación y temática de interés. Resulta por tanto necesario un procesamiento posterior que requiere de tiempo y capacidades de las personas y colectivos que la deseen utilizar. Si bien las solicitudes de información no requieren esgrimir el motivo para el cual se solicita, las organizaciones sociales participantes del Grupo de Trabajo entienden que la identificación de la persona solicitante podría implicar una sobreexposición y riesgos personales. Se entiende que se debería tender al anonimato protegiendo la identidad e integridad de las personas.

En algunos casos, se entiende que la información que se brinda resulta de difícil comprensión para las personas o colectivos que la requieren. En particular, esto ocurre con la información de carácter científico. La dificultad de interpretación de la información es un aspecto altamente relevante al momento de evaluar el acceso a la información, entendiendo que el acceso efectivo no se concreta hasta el momento en que la información proporcionada puede ser adoptada y aprehendida por las personas o colectivos interesados.

Por otra parte, en los casos que se niega la información solicitada debe existir una resolución fundada y exhaustiva, así como información sobre los mecanismos para recurrirla y la forma de hacerlo.

Se debería tender a que estos mecanismos de acceso a la información a través de solicitudes específicas en la administración pública sean utilizados para casos de información con algún carácter de reserva, donde sea necesario identificar a la persona que solicita la información y requiera evaluar cada solicitud y otorgar el acceso en forma restringida. Para los demás casos de información pública socialmente útil se debería priorizar la utilización de otros mecanismos de liberación amplia de información, como la transparencia proactiva. Esto redundaría en un acceso más efectivo y democrático a la información así como un uso racional de los recursos

públicos al reducir el volumen de trámites a realizar.

Las organizaciones de la sociedad civil participantes del Grupo de Trabajo entienden necesario, además, revisar y delimitar claramente los criterios de confidencialidad de la información, priorizando el interés público sobre el interés privado. En particular, en relación al interés empresarial, se identifican casos en los que éste es puesto en relevancia sobre el interés público, como ha ocurrido con contratos de inversión recientes para emprendimientos de grandes dimensiones y acuerdos comerciales de gran impacto ambiental. Por ejemplo, los contratos de participación público-privado y los acuerdos de inversión incluyen cláusulas de confidencialidad que limitan el acceso a la información pública, lo que en algunos casos ha debido ser dirimido por el Poder Judicial.

El concepto de “información ambiental” no debe tener una interpretación restringida. El Principio 10 incluye en la misma “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”, y el Acuerdo de Escazú incluye “aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el ambiente o la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales” (Art. 2 Lit C).

Es decir que no se refiere a lo ambiental en sentido estricto, sino también a la información sobre todas las actividades del Estado y/o de terceros (personas y/o empresas) que puedan implicar riesgos de afectación presente o futura (inmediata o acumulativamente) sobre el ambiente y la salud. Incluye la información sobre concesiones, contratos, convenios nacionales o internacionales entre Estados (incluidos los tratados de libre comercio u otros acuerdos comerciales, acuerdos de promoción y protección de las inversiones, etc.), o público-privados, y la participación en los procesos de adopción de decisiones asociados.

Algunas de las limitaciones identificadas son abordadas en el Acuerdo de Escazú y por lo tanto tener en consideración este análisis permitirá concretar una mejor implementación de dicho Acuerdo. Asimismo, como se comentó anteriormente, se han organizado desde la Unidad de Acceso a la Información Pública instancias para aportar a la revisión de la actual Ley de Acceso a la Información Pública, lo que constituye una oportunidad para avanzar en la reflexión sobre el ejercicio de estos derechos.

Otra de las limitaciones identificadas en el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental, fueron el Decreto N° 115/018 y su modificación N° 269/018, reglamentarios de la Ley N° 19.175 de Recursos Hidrobiológicos, los que representaron una regresión en el acceso a la información científica, por medio de una posible censura previa. Concretamente ese Decreto estableció que “los resultados y datos obtenidos en lo que respecta a las competencias de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos [DINARA] deberán ser puestos a disposición de este organismo antes de su utilización o divulgación en cualquier medio”. Es decir que según esta reglamentación, no se podían publicar datos derivados de investigaciones relacionadas con recursos hidrobiológicos, pesca, acuicultura y ambiente, sin autorización expresa de la DINARA.

Estas limitaciones fueron modificadas muy recientemente, mediante Decreto del Poder Ejecutivo del 13 de abril de 2020, que establece: “Dispónese que los resultados de las investigaciones científicas, así como los datos globales o estadísticos obtenidos en el medio acuático podrán ser divulgados libremente, no requiriendo autorización previa de la Dirección Nacional de Recursos Acuáticos, ni de ninguna otra dependencia del Estado”.

Este tipo de limitaciones mencionadas anteriormente en la publicación y el acceso a la información ambiental son diametralmente contrarios a acuerdos regionales alcanzados en los últimos años. En este sentido, resulta imprescindible demandar en Uruguay el diseño de políticas, leyes, normas y prácticas que no impongan restricciones y limitaciones al proceso de generación de conocimiento y la apropiación asimétrica de los resultados, sino que, por el contrario, procuren avanzar hacia una investigación abierta, reproducible y replicable para todas las personas[9]

[9] Grattarola F. & D. Pincheira-Donoso, 2019. Data-Sharing en Uruguay, la Visión de los Colectores y Usuarios de Datos. Boletín de la Sociedad Zoológica del Uruguay. Vol. 28 (1). DOI: 10.26462/28.1.1.



6. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES

6.1. Marco normativo y conceptual de la participación

La Constitución de la República, en su artículo N° 47, modificado por iniciativa popular el 31 de octubre de 2004, establece “la gestión sustentable, solidaria con las generaciones futuras, de los recursos hídricos y la preservación del ciclo hidrológico que constituyen asuntos de interés general. Los usuarios y la sociedad civil, participarán en todas las instancias de planificación, gestión y control de recursos hídricos; estableciéndose las cuencas hidrográficas como unidades básicas”.

La Ley N°17.283, que declara de interés general la protección del ambiente, en su Art. 6 establece que “la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad, por lo que las personas y las organizaciones representativas tienen el derecho y deber de participar en ese proceso”.

Asimismo, dentro de la normativa ambiental nacional la Ley N° 16.466, de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley N° 17.234, de Creación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, prevén espacios o formas específicas de participación social en la gestión ambiental del territorio.

También la Ley N° 18.308, de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, establece como uno de sus principios rectores “la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial” (Art. 5°).

Por su parte, la Ley N.º 18.610, Política Nacional de Aguas, de 2009, define la participación como “el proceso democrático mediante el cual los usuarios y la sociedad civil devienen en actores fundamentales en cuanto a la planificación, gestión y control de los recursos hídricos, ambiente y territorio” (Art. 18). Establece además que “los usuarios y la sociedad civil tienen derecho a participar de manera efectiva y real en la formulación, implementación y evaluación de los planes y de las políticas que se establezcan” (Art.19).

En particular las Comisiones de Cuenca son ámbitos de participación consagrados en la Constitución y reglamentado en la Política Nacional de Aguas (ley N° 18.610).

En los años 2009 y 2014 se promulgaron las leyes N° 18.567 y N° 19.272 respectivamente, de Descentralización y Participación Ciudadana.

Por lo tanto, la previsión de espacios y formas de participación social constituye una obligación legal en la implementación de políticas relacionadas a la gestión ambiental y el ordenamiento territorial.

En síntesis, algunas formas de participación previstas por ley corresponden a espacios puntuales de participación en un espacio y tiempo definido, como las audiencias públicas. Otros tipos de espacios corresponden a formas de participación en ámbitos permanentes, como por ejemplo las Comisiones de Cuencas.

Otros espacios relevantes de participación han sido establecidos por decreto, por ejemplo el Sistema de Diálogo y Consulta, del Ministerio de Relaciones Exteriores (decretos 25/014 y 85/2018), uno de cuyos objetivos es: "Más consulta a las organizaciones para una mejor incidencia de la sociedad civil en las decisiones, a través del aporte ante agendas temáticas específicas de política exterior, con acceso a información sustantiva". Este espacio debería ser el espacio natural de información y diálogo y participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones gubernamentales de política exterior que pueden afectar sobremanera el ambiente (incluido el clima), la salud, y las posibilidades de un desarrollo sustentable, tales como las negociaciones de tratados de libre comercio y de promoción y protección de la inversión extranjera.

Más allá de los espacios dispuestos en la normativa específica, existen otros mecanismos de expresión popular respecto a las políticas públicas, como las movilizaciones y resistencias sociales. Estos grupos y movimientos buscan incidir en la toma de decisiones y constituyen una forma de control del Estado por parte de la sociedad. Los mismos se enmarcan en lo establecido en los Arts. 29, 38 y 39 de la Constitución Nacional (libertad de expresión y libertad de asociación).

Diferentes estudios desarrollados desde las ciencias sociales sobre los procesos de participación social reconocen diferentes posibilidades o marcos para el vínculo entre la sociedad y el Estado. Uno de los trabajos pioneros es el de la estadounidense Sherry

Arnstein (1969) quien, a partir del estudio de diferentes experiencias de participación social en procesos de toma de decisión (sobre todo a nivel de municipios), propuso una clasificación de ocho tipos o grados de participación. Uno de los principales aportes de este trabajo a las ciencias sociales fue precisamente la definición de un nivel como la No-Participación, es decir en el cual se apela a la participación, pero no se la habilita (Arnstein, 1969, 219).

Otro de los estudios clásicos en torno a la cuestión de la participación, es el trabajo del británico Jules Pretty (1997) donde expone siete diferentes tipos o niveles de participación. Dentro de esos niveles incluye tres que se pueden asimilar a la No-Participación de Arnstein: la Manipulativa, la Pasiva o la Consultiva (Pretty, 1997, 1252). Esta misma visión puede encontrarse en uno de los documentos de trabajo generados por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Es el caso del trabajo del sociólogo uruguayo Alain Santandreu de 2007, "Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental". Allí - retomando un trabajo anterior junto a Eduardo Gudynas- Santandreu reconoce tres tipos de participación "que incluye desde un nivel de participación testimonial en el que se aplican instrumentos de información (que el autor equipara a la categoría de No-Participación de Arnstein), pasando por uno de consulta en el que se promueven debates y espacios de concertación, hasta un nivel profundo o de coparticipación en la gestión".

6.2. La gestión del ambiente y los derechos humanos

A continuación se presentan algunos criterios y principios que emergen de la discusión en el grupo, entendiéndose por varios de los participantes como esenciales en relación a garantizar el derecho a la participación en temáticas ambientales.

La participación pública implica coparticipación en la deliberación y toma de decisiones en los procesos de diseño, implementación, gestión y evaluación de políticas públicas referidas a los bienes comunes (agua, tierra, aire, etc.). Con el fin de garantizar una participación significativa que garantice el bien común por sobre el individual, se busca ampliar los espacios para la toma de decisiones sobre cómo cuidar, gestionar y habitar el territorio.

La participación directa en procesos de decisión colectiva profundiza la democracia y permite realizar el derecho de actuar a quienes forman parte de la comunidad,

creando sentido de pertenencia y responsabilidad en el cuidado del territorio que habitan, reconociendo la voz de las personas que podrían sufrir los impactos socioambientales.

Para que participación sea efectiva, ésta debe ser oportuna y anticipada. En este sentido, se sostiene que la participación no debe realizarse solamente sobre 'hechos consumados', es decir proyectos ya aprobados o elaborados, con carácter meramente informativo, sin posibilidad de realizar propuestas.

Por otro lado, los proyectos o planes de inversión que se generen, así como los acuerdos comerciales, deben considerar el impacto en materia de derechos humanos, por lo cual iniciativas que contengan propuestas que no respeten los mismos o que menoscaben las obligaciones del Estado en materia de su protección, no deberían ser sometidas a consideración.

Asimismo, siempre debe primar el principio precautorio consagrado en nuestra Constitución y nuestras leyes.

La participación debe basarse en la gestión por cuencas hidrográficas, como establece el art. 47 de la Constitución Nacional, más allá de los límites político - administrativos de los territorios. Se debe asegurar la más amplia participación por parte de los diferentes actores comprendidos en la cuenca.

Asimismo, los diferentes espacios de participación deben considerar las culturas locales, respetando sus formas de comunicación y los distintos valores y saberes.

6.3 Oportunidades y problemas encontrados en la participación pública sobre asuntos ambientales

Desde los organismos del Estado participantes del Grupo de Trabajo se plantearon distintos mecanismos que han promovido la participación pública en asuntos ambientales.

Entre ellos, se señalan los siguientes:

En el caso del MVOTMA se han generado diferentes espacios de participación, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental y su decreto reglamentario, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por medio de sus Comisiones Asesoras, y los Consejos y Comisiones de Cuencas.

El MGAP, por su parte, a través de su política de descentralización y sus espacios de

participación, como son las Mesas de Desarrollo Rural, está logrando acercar las decisiones políticas a los territorios locales, lo que puede constituir una buena práctica participativa. Asimismo, el MGAP tiene una fuerte presencia en comunidades, lo que aporta a entender los problemas locales.

Por otra parte, se destaca que, en el marco de la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana, algunos municipios han realizado consultas públicas sobre cuestiones ambientales.

Desde las organizaciones sociales participantes del Grupo de Trabajo se plantea que en la elaboración de ciertos planes de ordenamiento territorial se han desarrollado procesos participativos con resultados positivos de incidencia en la gestión, combinando diferentes formas de participación: audiencias públicas, reuniones previas y movilización social.

Como ejemplo de mejora en la implementación de los mecanismos previstos en la normativa, se resalta que en las audiencias públicas previstas para otorgar autorizaciones ambientales previas, o bien en las correspondientes a instrumentos de ordenamiento territorial, se ha incluido la presentación escrita de preguntas y comentarios del público, y en muchos casos se ha desarrollado una mayor sensibilidad a los aportes de la ciudadanía.

Otras herramientas de participación que se han utilizado en el país refieren a proyectos incipientes de co-gestión, y, por otro lado, al uso de mecanismos constitucionales de iniciativa popular.

Existen asimismo espacios donde aún no se ha establecido una forma de planificación y gestión participativa, como en el caso de las temáticas de saneamiento (ya sea llevadas a cabo por OSE o por las Intendencias). Otros espacios, como el Sistema de diálogo y Consulta establecido en la órbita del MREE, no ha sido suficientemente utilizados, según lo planteado por organizaciones sociales.

Como desafíos, resulta necesario profundizar la política de participación real en los diferentes espacios señalados, donde se pueda construir política desde lo local con la participación de los distintos actores, no solamente los Estatales.

Asimismo, resulta necesario mejorar la coordinación entre los diferentes ámbitos de participación, que muchas veces se chocan o se superponen, haciendo que se dupliquen los esfuerzos de los actores locales (ya que suelen ser las mismas personas las que participan de los diferentes ámbitos). Se debe tender, por tanto, hacia una

gestión más integral y no compartimentada.

Las organizaciones de la sociedad civil integrantes del Grupo de Trabajo destacaron, asimismo, los siguientes problemas:

En relación a las audiencias públicas en los ámbitos señalados por la normativa, se critica recurrentemente por parte de éstos, el hecho que no se realice una devolución de cómo fueron procesados los aportes realizados, ni se registren públicamente las ideas contrarias a los proyectos en evaluación. No se visualiza en estos espacios una participación real ni vinculante, sino solamente formal, para el cumplimiento de la normativa, resultando en una participación que es exclusivamente expositiva por parte del Estado. En estos casos la participación de la ciudadanía se realiza únicamente por escrito y no siempre se reciben respuestas a lo planteado. En adición, no se plasma en actas lo ocurrido en las audiencias públicas. Deberían realizarse y publicarse las relatorías inmediatamente luego de la realización de las mismas.

Se considera que debería ser obligatoria la fundamentación de las desestimaciones de las opiniones vertidas por la población, en especial cuando existe una oposición abrumadora a los proyectos en cuestión.

Se entiende que estos procesos deberían ser implementados por organismos independientes y deberían existir procedimientos reglamentados.

Desde la perspectiva de las organizaciones sociales participantes del Grupo de Trabajo, una limitante generalizada para la toma de decisiones a nivel nacional, y en particular para la construcción colectiva por mecanismos participativos, deriva de la incidencia de los organismos de crédito y otros organismos internacionales, empresas multinacionales e inversionistas extranjeros sobre la política pública nacional y las condiciones por éstos impuestas.

Asimismo, organizaciones sociales entienden que el Poder Ejecutivo ha realizado contratos de inversión sin instancias de consulta a la sociedad civil ni al Parlamento.

En temáticas de agua, elemento central para la vida en todas sus formas, como se ha mencionado, existe normativa que prevé que su gestión sea realizada en forma participativa.

Si observamos cómo se han desarrollado y cómo han sido los avances que la población ha obtenido con respecto a sus reclamos, vemos que principalmente donde existe sociedad civil organizada es donde se han conseguido mayores logros. Esta observación permite identificar como aspecto prioritario la necesidad de potenciar la

organización social para reforzar la participación.

Asociado a esto, se observa actualmente una ausencia de una política de educación y de información a la población para que la participación sea productiva.

Se identifican algunas problemáticas en la implementación de las Comisiones de Cuenca: las convocatorias a la conformación de las mismas, o a sus sesiones, no siempre coinciden con las necesidades o problemas de las personas habitantes de la cuenca. Algunas comisiones han tardado, incluso, hasta 4 años en crearse luego que un colectivo realizara la solicitud.

Asimismo, desde la perspectiva de las organizaciones sociales integrantes del Grupo de Trabajo, a pesar que la Constitución lo mandata, los proyectos de inversión cuya implementación se vincula a la gestión de recursos hídricos, como es el caso de emprendimientos forestales, ganaderos y cultivos agrícolas de gran escala, no pasan por estas comisiones y no cumplen con el principio precautorio.

La participación pública debe existir durante todo el proceso desde la definición de criterios para los usos y proyectos que se realicen en el territorio, hasta la autorización de los mismos. La deliberación y decisión sobre proyectos debe incluir sesiones de discusión informada con participación directa de la población, expertos/as y representantes pertenecientes al territorio. Los insumos que surjan de estas instancias deben registrarse e incorporarse al debate sobre los proyectos/planes con el fin de socializar la información en la comunidad. Asimismo, las decisiones sobre cuáles proyectos o planes implementar debe incluir instancias de consulta previa informada para la aprobación de los proyectos y planes de gestión de la cuenca/territorio. Deben existir instancias de seguimiento y evaluación de los proyectos donde participe la sociedad civil organizada y quienes se vean directamente impactados/as dentro del territorio delimitado por la cuenca.

Estos espacios o instancias de participación debieran tener un trabajo previo social en el cual se aseguren la participación de vecinos/as y organizaciones barriales, privados, etc., que sean representativos de la sociedad involucrada e impactada por el proyecto o decisión. Deben existir instancias de consulta y decisión, como forma de asegurar la validación social y resolver conflictos.

Por otro lado, se entiende que la política de descentralización contribuye directamente a la participación pública. Por tanto, se deben desarrollar competencias en temas ambientales en los gobiernos locales y municipales, como política de participación. Se debe reforzar la capacidad de los gobiernos locales y municipales para que puedan responder efectivamente ante una problemática ambiental y buscar soluciones en coordinación con otros organismos públicos competentes.



7. ACCESO A LA JUSTICIA

7.1. El acuerdo de Escazú y el acceso a la justicia

El acceso a la justicia en asuntos ambientales debe garantizar que todas las personas en forma individual o colectiva accedan a un proceso rápido y efectivo en sede administrativa y/o judicial. Este derecho se extiende a los derechos de acceso a la información y participación.

El Acuerdo de Escazú en su artículo 8 regula el Acceso a la justicia en asuntos ambientales. En este sentido establece que se deberá garantizar el debido proceso, el acceso a instancias judiciales y administrativas para impugnar decisiones relacionadas con el acceso a la información ambiental, la participación pública, y cualquier otra decisión que afecte o pueda afectar de manera adversa al medio ambiente.

Además establece que los Estados deberán contar con: a) órganos estatales competentes con acceso a conocimientos especializados en materia ambiental; b) procedimientos efectivos, oportunos, públicos, transparentes, imparciales y sin costos prohibitivos; c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; d) la posibilidad de disponer medidas cautelares y provisionales para, entre otros fines, prevenir, hacer cesar, mitigar o recomponer daños al medio ambiente; e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba; f) mecanismos de ejecución y de cumplimiento oportunos de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y g) mecanismos de reparación, según corresponda, tales como la restitución al estado previo al daño, la restauración, la compensación o el pago de una sanción económica, la satisfacción, las garantías de no repetición, la atención a las personas afectadas y los instrumentos financieros para apoyar la reparación.

Para facilitar el acceso se establecerán: a) medidas para reducir o eliminar barreras al ejercicio del derecho de acceso a la justicia; b) medios de divulgación del derecho de acceso a la justicia y los procedimientos para hacerlo efectivo; c) mecanismos de sistematización y difusión de las decisiones judiciales y administrativas que correspondan; y d) el uso de la interpretación o la traducción de idiomas distintos a los oficiales cuando sea necesario para el ejercicio de ese derecho.

Asimismo, los Estados deben atender las necesidades de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad mediante el establecimiento de mecanismos de apoyo, incluida la asistencia técnica y jurídica gratuita, según corresponda.

Las decisiones judiciales y administrativas, así como su fundamentación, deberán estar consignadas por escrito.

Se deben promover mecanismos alternativos de solución de controversias tales como la mediación, la conciliación y otros que permitan prevenir o solucionar dichas controversias.

7.2. Acceso a la justicia en asuntos ambientales en Uruguay

En Uruguay, la Constitución Nacional en su art. 47 establece que la protección del ambiente es de interés general. Por su parte, el Código General del Proceso (Art. 42) creó lo que se denomina “representación de los intereses difusos”, el que regula los juicios civiles no penales (Ley N° 15.982, de 18 de octubre de 1988). Según el mismo, se consideran intereses difusos: la defensa del medio ambiente, de valores culturales o históricos y, en general, de aquellos valores que pertenezcan a un grupo indeterminado de personas.

En esos casos, estarán legitimados indistintamente para promover el juicio que corresponda: las organizaciones no gubernamentales (instituciones o asociaciones de interés social que según la ley o a juicio del tribunal garanticen una adecuada defensa del interés comprometido), los fiscales (integrantes del denominado Ministerio Público), el MVOTMA (agregado por el artículo 6° de la Ley de creación del MVOTMA) y cualquier interesado (persona física o jurídica, aunque no tenga ningún tipo de vínculo ni se le imponga ninguna exigencia).

Esa solución jurídica ha sido utilizada en algunas oportunidades, con resultados diferentes.

Desde el Grupo de Trabajo se relevó que el aspecto del acceso a la justicia ambiental no se encuentra lo suficientemente desarrollado en el país. Por lo tanto, resultaría necesario trabajar a partir de la identificación de aspectos relevantes y producto de la experiencia de trabajo de los diferentes actores. Se parte de la idea de que es necesario seguir generando espacios de debate que permitan avanzar en el tema, así como involucrar actores claves como el Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, las Facultades de Derecho, entre otros.

No se relevaron estudios que permitan evaluar el acceso a la justicia en temas ambientales en Uruguay. Sin embargo, se considera que el número de procesos judiciales en estos temas no ha sido muy elevado, lo que podría deberse a la relativamente baja judicialización que existe en Uruguay en diferentes temas respecto de otros países, y que también incide especialmente en lo ambiental.

En los procesos judiciales de los últimos años se ha demandado mayoritariamente al Poder Ejecutivo y no tanto directamente a las empresas contaminadoras o a quienes producen la afectación ambiental.

Si bien Uruguay cuenta con un marco normativo para la planificación ambiental y para prevenir los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones y exigir reparación de daños, ha quedado demostrado que éstos no han sido suficientes, dejando en descontento en varios casos a parte de la sociedad civil que habita los territorios involucrados en proyectos de alto impacto ambiental.

En estos últimos años, Uruguay ha enfrentado conflictos en esta materia y desde la sociedad civil organizada se han recibido las inquietudes de organizaciones de vecinos y vecinas que aún organizadas no tiene el conocimiento suficiente para poder efectivizar sus reclamos judicialmente, habiendo agotado las instancias de participación y consulta establecidas por el Estado.

El acceso a la justicia ambiental que se desarrolla a partir de instancias administrativas a las que puede recurrir la población, parece hoy complejo y con costos prohibitivos para las personas que ven afectado su derecho a un ambiente sano.

En este sentido, el Acuerdo de Escazú plantea para Uruguay la posibilidad de ejercer el derecho a la justicia y, sobretodo, de eliminar las barreras que impiden que la población pueda ejercerlo.

El Acuerdo establece los elementos con los que debe contar el Estado para garantizar el acceso a la justicia en temas ambientales. Uruguay tiene hoy el compromiso, en algunos casos de crear esos elementos y en otros de fortalecerlos, de manera que eso se traduzca en una justicia ambiental efectiva.

Se debe considerar, asimismo, que en Uruguay se presentó un proyecto de ley de Delitos Ambientales[10], en trámite parlamentario desde 2017, que actualmente se encuentra archivado.

7.3. Ámbito administrativo

En Uruguay, en el ámbito administrativo se han creado mecanismos que facilitarían el acceso a la justicia, tales como: la posibilidad de realizar denuncias en línea (DINAMA-MVOTMA, MSP, MGAP) y denuncias a nivel departamental (por ejemplo a través de las Direcciones Departamentales de Salud del MSP [11]). Se ha instrumentado la reserva de datos de la personas denunciantes (en el caso de DINAMA-MVOTMA), la actuación de técnicos externos en las investigaciones como forma de evitar presiones (en el caso del MSP), la coordinación entre diferentes organismos del Estado, entre otros mecanismos que apuntan a agilizar la presentación de denuncias y su investigación.

En algunos casos, según surge de la discusión mantenida, se ha utilizado la facultad de los Gobiernos Departamentales para establecer medidas cautelares o de protección ambiental en el marco de la Ley N° 18.308.

Sin embargo, persisten aspectos administrativos estructurales que dificultarían el acceso a la justicia en asuntos ambientales. La institucionalidad ambiental abarca diferentes organismos del Estado, por lo que las personas deben realizar las denuncias en diferentes dependencias y las competencias se dispersan.

En el trámite de las denuncias y la ejecución de las sanciones intervienen diferentes reparticiones. Claramente un trámite sancionatorio requiere el contralor de distintos técnicos que integran oficinas diferentes, pero para las personas denunciantes estos procesos dificultan el seguimiento del trámite y enlentecen la respuesta.

[10] Asunto 133559, "Ambiente. Contaminación. Delitos", ingresado el 1/2/17 por el Poder Ejecutivo. Con fecha 17/2/20 pasa a archivo por fin de legislatura. Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Senadores.

[11] El MSP cuenta con 21 Direcciones Departamentales de Salud en el país que actúan ante denuncias de situaciones ambientales y se mantiene comunicación con Poder Judicial, Fiscalía y otros organismos competentes.

Por otro lado, las sanciones se basan en la aplicación de multas, que no reparan el daño, ni reparan a quien fue afectado, ni reembolsa los costos que la persona haya tenido (por ejemplo, análisis de toxicidad). La sanción que se aplica al infractor no es tan

trascendente como resolver la afectación ambiental. Se considera que el monto de las multas previstas en la normativa muchas veces no es tan significativo en relación al daño ambiental que producen[11]

En algunas situaciones (por ej. Cuenca de Santa Lucía) los controles y seguimientos realizados luego de la aplicación de sanciones no evitan que se vuelva a contaminar, por lo que no se han establecido garantías de no repetición.

Lo recaudado en concepto de multas aplicadas por Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Ambiente tiene destino al Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA), creado por Ley N° 16.170 de 1991 (Art. 454), con fin ambiental.

La investigación sobre denuncias, en distintos organismos, por lo general se basa en probar el daño producido. Es decir, son consideradas cuando el daño ya ocurrió, sin que se tenga en cuenta la exposición a contaminación y la prevención (salvo en el caso de DINAMA-MVOTMA, que puede actuar si hay elementos suficientes para considerar potenciales daños).

Asimismo se planteo en el debate que no todos los procedimientos administrativos de denuncias garantizan el anonimato o la reserva de identidad como forma de evitar represalias.

7.4. Ámbito judicial

En el ámbito judicial se considera que la representación por intereses difusos y las acciones de amparo constituyen normas favorables para la protección de los derechos ambientales. Asimismo existe jurisprudencia favorable en relación al acceso a la información en materia ambiental.

11] Por ejemplo, el Decreto que regula las multas que puede aplicar el Ministerio de Salud establece el límite de 1.000 UR.

Las organizaciones sociales participantes han planteado como preocupación que en algunos casos no se ha realizado una adecuada armonización normativa en función de la reforma constitucional del año 2004 sobre el Art. 47, que permita el cabal cumplimiento del mismo, en particular en asuntos relativos a la gestión de los recursos hídricos.

Las acciones judiciales en la materia que predominan son demandas civiles individuales que persiguen la reparación económica del daño generado sobre las personas denunciantes, pero no necesariamente la recomposición del daño ambiental. Se ha mencionado que en la práctica existen dificultades para demostrar la legitimación activa de quienes presentan acciones judiciales en temas ambientales, así como el reconocimiento de los intereses difusos por parte de los operadores judiciales.

Existen dificultades en la investigación de los casos dada la ausencia de peritajes especializados, o bien sus costos son muy elevados, generando problemas para identificar el origen del daño.

Se argumentó que en función de no haberse conformado órganos judiciales especializados en la temática, sería necesario fortalecer la formación y especialización de operadores judiciales (jueces y juezas, fiscales, defensores y defensoras particulares y públicos), así como del personal técnico que interviene (por ejemplo, peritajes médicos). Así como, incrementar los recursos destinados para que estos funcionen en forma adecuada y eficaz.

Asimismo, a nivel universitario, la formación jurídica curricular obligatoria no incluye por lo general la temática específica de ambiente en su especialidad; incluso la reforma reciente del plan de estudios de la Facultad de Derecho UDELAR, no la incluyó como materia obligatoria. Ésta es una materia opcional y de posgrado en la Facultad de Derecho de la UdelaR.

Cabe destacar la importancia de la interdisciplina en temas ambientales y de derechos humanos, por lo cual es necesario fortalecer la formación interdisciplinaria y valorar las acciones desarrolladas en este sentido, en especial por la Red Temática de Medio Ambiente (RETEMA) y por la Cátedra UNESCO de Agua y Cultura de la UdelaR.

Por otro lado, se ha expresado en la discusión que los procedimientos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo son lentos y con costo, destacándose que el TCA no ha actualizado sus procedimientos como el CGP.

En general los costos para acceder a la justicia en todos los asuntos son elevados, pero específicamente en temas ambientales no existen mecanismos gratuitos previstos, o accesibles económicamente para personas más vulnerables.

En Uruguay no existen casos conocidos y exitosos de litigios estratégicos en la temática, que sirvan de referencia. Asimismo, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de derechos Humanos respecto a los temas ambientales es reciente, con escasa difusión en el país y sus antecedentes se centran más en pueblos originarios y derechos referidos estrictamente a la salud o a la vivienda.

Algunas organizaciones sociales plantearon que otra limitación en el acceso a la justicia está dada por la existencia de contratos comerciales o acuerdos de inversión con empresas multinacionales que establecen la resolución de conflictos en Tribunales de Arbitraje Internacional, debilitando la presencia del Poder Judicial para la resolución de los mismos, y su acceso requiere muy alto costo económico para el Estado. Estos tribunales se rigen exclusivamente por el derecho comercial privado (no por el derecho internacional de los derechos humanos), sin que puedan recurrir a ellos las personas o colectivos cuyos derechos puedan haber sido directamente vulnerados, según lo planteado por organizaciones sociales.

En conclusión se considera que, en la práctica, la jurisprudencia es limitada en la aplicación de la normativa internacional de derechos humanos y ambientales, así como en base a los principios de prevención y precaución.



8. RECOMENDACIONES AL ESTADO URUGUAYO

Las recomendaciones realizadas en este documento surgen del trabajo de los diferentes subgrupos teniendo en cuenta los tres ejes abordados y la integralidad de la temática.

Recomendaciones generales

1. Se entiende fundamental que Uruguay mantenga el proceso de inserción internacional que profundice la protección de los derechos humanos en asuntos ambientales.
2. Realizar una revisión de la institucionalidad ambiental, de manera que la estructura del Estado sea adecuada y cuente con el presupuesto necesario.
3. Continuar y profundizar el Plan Nacional de Agroecología, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 19.717 del 21/12/18.
4. Fortalecer el Plan Ambiental Nacional, por medio de las coordinaciones y la asignación de los recursos suficientes, en particular la Dimensión 3: Gestión y Ciudadanía Ambiental.
5. Revisar y modificar la normativa nacional de acuerdo a lo previsto en el Acuerdo de Escazú.
6. Aplicar efectivamente el Principio Precautorio en la evaluación e implementación de proyectos de inversión, acuerdos comerciales y de promoción y protección de la inversión extranjera.





En relación al derecho de acceso a la información ambiental

1. Fortalecer la generación y divulgación de información científica, así como evaluaciones locales y nacionales, sobre afectaciones de salud asociadas a condicionantes ambientales.
2. Fortalecer la transparencia activa en asuntos ambientales, especialmente en relación a la calidad del agua en todo el territorio nacional, la amenaza a los ecosistemas nativos, los vertidos industriales, el uso de agroquímicos.
3. Promover la coordinación de las solicitudes de información (transparencia pasiva) entre organismos del Estado.
4. Promover la celeridad del trámite en el marco de la Ley de Acceso a la Información Pública y la protección de la identidad de las personas que solicitan información.
5. Revisar y eventualmente ajustar la Ley de Acceso a la Información Pública en cuanto a los criterios de clasificación de información confidencial y reservada, priorizando el interés público sobre el interés privado.
6. Promover la mejora en la comunicabilidad de la información científica, adaptada a diferentes públicos.
7. Fortalecer el Observatorio Ambiental Nacional para generar, recopilar y publicar información accesible, comprensible y geo-referenciada, mejorando su comunicabilidad.
8. Fortalecer el Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones del SINAE, así como su comunicabilidad, específicamente en lo relativo a aspectos ambientales, en el marco de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres en Uruguay 2019-2030, aprobada por Decreto N° 66/020.

En relación al derecho a la participación pública en asuntos ambientales

1. Reconocer las distintas formas de participación social existentes, proyectando el reconocimiento de los diferentes valores y saberes de las poblaciones locales.
2. Garantizar la participación pública en asuntos ambientales (incluyendo todas las actividades que puedan afectar el ambiente, la salud y/o el desarrollo sustentable) desde etapas tempranas de los procesos de decisión.
3. Promover la más amplia participación en asuntos ambientales, por medio de efectivos mecanismos de difusión de los ámbitos existentes y de la información previa.
4. Facilitar las condiciones económicas y sociales que garanticen la concurrencia a los espacios de participación.
5. Fortalecer la coordinación e integralidad de los ámbitos de participación existentes, como forma de optimizarlos.
6. Fortalecer el adecuado funcionamiento de las Comisiones de Cuenca, así como ampliar el campo de temáticas sometidas a consideración de las mismas.
7. Agilizar la creación de nuevas Comisiones de Cuenca, atendiendo las solicitudes de la población.
8. Mejorar la reglamentación de la participación en audiencias públicas (en EIA y LOTDS). Implementar el registro en Actas de los distintos puntos de vista del público y realizar una relatoría sobre cómo fueron tenidas en cuenta las propuestas planteadas. En especial, establecer la obligatoriedad de fundamentación y publicación de las desestimaciones de las opiniones vertidas por la población cuando existe una oposición abrumadora a los proyectos en consideración.
9. Fortalecer el Sistema de Diálogo y Consulta del MRREE como espacio de información y participación pública en las decisiones de política exterior con impactos sobre el ambiente, la salud y/o el desarrollo sustentable.
10. Desarrollar efectivas competencias ambientales en los gobiernos locales y municipales y fortalecer la coordinación con otros organismos públicos competentes.
11. Implementar la participación pública respecto al derecho humano al saneamiento, de acuerdo a lo establecido en el Art. 47 de la Constitución Nacional.

En relación al derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales

1. Generar discusión acerca de la estructura institucional necesaria para la mejor justicia ambiental en el ámbito del Poder Judicial y la Fiscalía General de la Nación (como la creación de unidades especializadas, etc.)
2. Fortalecer la formación académica y técnica en asuntos ambientales de los diferentes miembros de la Administración Pública (nacional, departamental, municipal y paraestatal).
3. Fortalecer mecanismos de formación permanente y sistemática en temas ambientales de los/as operadores/as jurídicos (Poder Judicial y Fiscalía), así como espacios de formación interdisciplinarios.
4. Mejorar la base de jurisprudencia del Poder Judicial, para visualizar el acceso a la Justicia en asuntos ambientales en el derecho nacional.
5. Revisar los tiempos de investigación en casos de denuncias por daño ambiental para garantizar el debido proceso y una respuesta rápida y efectiva.
6. Garantizar que todos los organismos públicos, cuenten con mecanismos de reserva de identidad en la realización de denuncias ambientales.
7. Revisar la normativa y/o procedimientos para garantizar la efectiva reparación y recomposición del ambiente en base al art. 4 de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental.
8. Promover la discusión y creación de delitos ambientales por medio de la modificación del Código Penal (Delitos contra el Ambiente), apoyando los procesos de discusión que se han dado a nivel país.
9. Tener en cuenta los principios y particularidades del Derecho Ambiental, en especial el principio precautorio en el dictado de todo acto administrativo y judicial.
10. Generar acuerdos entre los ministerios y gobiernos departamentales que permitan generar procedimientos unificados, intercambio de informes técnicos, historial de sanciones y empresas o sujetos incumplidores.
11. Fortalecer la asistencia jurídica gratuita en asuntos ambientales a través de la defensorías públicas, para la población vulnerable.
12. Difundir los mecanismos de consultas y denuncias administrativos en los distintos organismos competentes.
13. Difundir los mecanismos de consultas y denuncias ante la INDDHH y/o la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, en caso que los organismos competentes nacionales o departamentales no brinden respuestas adecuadas a la población.
14. Apoyar a la construcción y aprobación del Tratado Jurídicamente vinculante sobre Empresas Transnacionales y Derechos Humanos, en discusión en la órbita de Naciones Unidas.



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Bv. Artigas 1532
Montevideo, Uruguay
Tel. :(598 2) 1948
secretaria@inddhh.gub.uy
<http://inddhh.gub.uy>

Publicado en julio de 2020

ISBN Obra independiente: 978-9974-8767-9-8